

Kaartinen Henni

PERUSTELUIDEN ARVOT KOTIHOIDON TUEN LAKIMUUTOKSISSA

Pro gradu-tutkielma

Hallintotiede

Syksy 2014

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Perusteluiden arvot kotihoidon tuen lakimuutoksissa

Tekijä: Kaartinen Henni

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu -työ

Sivumäärä: 92

Vuosi: 2014

Tiivistelmä:

Perheet muodostavat yhteiskunnan risteyskohdan, jossa talouselämä, hyvinvointi ja poliittiset näkökannat kohtaavat. Perhepolitiikalla autetaan perheitä näiden kohdatessa erilaisia ongelmia ja haasteita. Perhepolitiikka vaikuttaa jokaisen ihmisen elämään. Tässä pro gradu-työssä tutkitaan kvalitatiivisen tutkimusotteen avulla sitä, mitä arvoja käyttäen perustellaan lakiehdotukset, jotka koskevat kotihoidon tukea perhepolitiikan ja julkisen politiikan kontekstista. Työn aineisto rajataan hallituksen tekemiin lakiesityksiin ja niihin liittyviin valiokuntien mietintöihin ja lausuntoihin.

Lakimuutosten perusteluista etsitään arvoja, joita poliittiset päättäjät käyttävät perusteluissaan perhepoliittisia päätöksiä tehdessään. Analyysimenetelmänä toimii sisällönanalyysi, jossa analysoitavista teksteistä poimitaan perusteluissa käytettyjä sanoja, jotka kuvastavat arvoja. Tutkimustuloksiksi saadaan seuraavaa. Useimmiten päätöksiä perustellaan sekä perheen ja lasten hyvinvoinnin tärkeydellä että yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon liittyvillä arvoilla, mutta myös perheen taloudellisia arvoja painotetaan tasokkaan perhe-elämän edistäjänä. Yhteiskunnan toimintaan liittyviä arvoja käytetään päätösten perusteluissa vähiten, vaikkakin työurien katkosten lyhentämistä ja työllisyysasteen kohottamista pidetään tärkeinä seikkoina.

Avainsanat: julkinen hallinto, perhepolitiikka, kotihoidontuki, arvot, sisällönanalyysi

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO.....	4
1.1 Tutkimuksen perusvalinnat.....	5
1.2 Tutkimuskohde ja -ongelma.....	5
1.3 Keskeiset käsitteet.....	6
2 PERHEPOLITIikka OSANA JULKISTA POLITIIKKAA.....	16
2.1 Julkinen politiikka.....	16
2.1.1 Poliittinen päätöksenteko	18
2.1.2 Poliittisten päätösten perustelut.....	21
2.1.3 Julkisen politiikan ja hallinnon tuotokset.....	24
2.2 Perhepolitiikka Suomessa.....	29
2.2.1 Perhepolitiikan historia.....	29
2.2.2 Perhepolitiikan järjestäminen Suomessa.....	31
2.2.3 Julkisen politiikan ja hallinnon perhepoliittiset tuotokset.....	34
2.2.4 Kotihoidon tuki osana perhepolitiikkaa.....	39
3 TAPOJA TARKASTELLA ARVOJA.....	44
3.1. Arvoteorioita.....	45
3.2 Arvot poliittisessa päätöksenteossa.....	51
3.3 Teoreettisen osion yhteenveto.....	53
4 TUTKIMUSAINeiston KERUU JA KÄSITTELY.....	56
4.1 Kvalitatiivinen lähestymistapa.....	56
4.2 Aineiston keruu ja käytetty aineisto.....	57
4.3 Aineiston analysointi: sisällönanalyysi.....	58
4.4 Luotettavuus ja tutkimusetiikka.....	60
5 HALLITUKSEN ESITYKSET JA NIIDEN PERUSTELUISTA LÖYDETYT ARVOT.....	63
5.1 Hallituksen esitysten esittely.....	63
5.2 Hallituksen esitysten ja muiden asiakirjojen alustava analyysi.....	65
5.3 Hallituksen esityksistä ja muista asiakirjoista löydetty arvot ja niiden luokittelu.....	72
5.4 Aineistosta löydettyjen arvojen vertailu teorioihin.....	75
6 KESKEISIMMÄT TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	80
7 LÄHTEET.....	83

TAULUKKOLUETTELO

• Taulukko 1. Perhepolitiikan järjestäminen.....	33
• Taulukko 2. Suuntaa antava taulukko perhepoliittisiin tukitoimiin.....	35
• Taulukko 3. Lapsiperhe-etuudet vuonna 2013 Suomessa.....	37
• Taulukko 4. Maksettu kotihoidon tuki Suomessa vuosina 2009-2013.....	38
• Taulukko 5. Schwartzin arvotyypit.....	46
• Taulukko 6. Arvoteorioiden vertailua.....	50
• Taulukko 7. Tiede ja arvot päätöksenteossa.....	52
• Taulukko 8. Analyysiin valitut hallituksen esitykset sekä niihin liittyvät asiakirjat.....	64
• Taulukko 9. Analyysistä pois jätetyt hallituksen esitykset sekä niihin liittyvät asiakirjat.....	65
• Taulukko 10. Arvojen alaluokat sekä niiden jaottelu yläluokkiin.....	73
• Taulukko 11. Arvojen yläluokat ja niiden jakautuminen pääluokkiin.....	74
• Taulukko 12. Työn tulosten vertailu arvoteorioihin.....	78

1 JOHDANTO

Kotihoidon tuki on suomalainen perhepolitiittinen etuus, joka on erityispiirteinen ja omalaatuinen koko maailmassa. Se, että valtio maksaa vanhemmille, jotta he hoitavat omaa lastaan kotonaan eivätkä vie häntä päivähoitoon, on ainutlaatuista. Kotihoidon tukeen liittyy paljon suomalaisia arvoja: hyvántahtoisuutta, onnea, perheen vaalimisen tärkeyttä. Kuitenkaan kotihoidon tuki ei ole näin yksinkertainen. Se jakaa mielipiteitä, muodostaa kannustinloukkuja, lyhentää työuria – ja toisaalta tarjoaa vanhemmille vaihtoehdon hoitaa lastaan kotona tämän ollessa pieni.

Kotihoidon tuen lakiin tehtyjen uudistusten perusteluiden arvoista voidaan olla montaa eri mieltä: korotetaanko kotihoidon tukea esimerkiksi sitä varten, että vanhemmat saavat hoitaa omaa lastaan kotonaan vai sen vuoksi, että uusia päivähoitopaikkoja ja virkoja ei tarvitsisi perustaa? Toisaalta tuki itsessään antaa perheille tilaisuuden valita heille itselleen sopivimman hoitomoodon ja lisää vanhempien mahdollisuuksia viettää aikaa lastensa kanssa, mutta se, mihin perustuen päätökset tehdään, on vielä selvittämättä.

Tämän pro gradu-tutkielman tavoitteena on tutkia sitä, millä arvoilla kotihoidon tuen lakiin tehtyjä muutoksia perustellaan. Asiaa tarkastellaan siis julkisen politiikan, tarkemmin sanottuna perhepolitiikan ja kotihoidon tuen kontekstista. Tavoitteena on tutkia, minkälaisia arvoja nousee esiin päättäjien pöytäkirjoista ja muista asiakirjoista päätettäessä edellä mainituista etuuksista. Koska tärkeimmät päätökset tehdään valtion päätöksentekoeleimissä, on rajausta tehty myöskin valtion päätöksentekoon, eli kuntia ei ole otettu tässä tutkimuksessa huomioon. Aineistona on käytetty hallituksen esityksiä sekä niihin liittyviä valiokuntien mietintöjä ja lausuntoja koskien kotihoidon tukeen tehtäviä lakimuutoksia sekä niihin liittyviä valiokuntien mietintöjä ja lausuntoja.

Tutkimuksen aluksi esitellään tutkimuksen perusvalinnat eli perustelut aihevalinnalle ja tarkka tutkimuskohde ja -ongelma. Tämän jälkeen avataan keskeiset käsitteet, jotka ovat julkinen politiikka, perhepolitiikka, kotihoidon tuki ja arvot. Tutkimuksen teoreettinen osuus on jaettu kahden lukuun. Ensimmäisessä luvussa esitellään perhepolitiikkaa osana julkista politiikkaa. Siinä käsitellään julkista politiikkaa ja sen ilmentymistä Suomessa, päätöksentekoa sekä julkisen politiikan ja hallinnon tuotoksia. Sen jälkeen esitellään perhepolitiikkaa ja kotihoidon tukea tarkemmin. Tutkimuksen toinen teoreettinen luku rakentuu arvoista: aluksi esitellään arvotyyppejä ja erilaisia arvoteorioita, jonka jälkeen käsitellään arvoja politiikassa ja poliittisessa päätöksenteossa. Teoreettisen viitekehyksen jälkeen asia kerrataan vielä omin sanoin.

Teoriaosioiden jälkeen tutkimus keskittyy empiiriseen aineistoon ja sen hankkimiseen. Luvussa neljä esitellään tutkimusaineiston keruuta ja käsittelyä: kuinka aineistoa on lähestytty, miten aineisto on kerätty, mitä analyysimenetelmää on käytetty ja miten perustellaan tutkimuksen luotettavuus. Luvussa viisi käsitellään tutkimustuloksia ja tulosten tulkintaa. Aluksi kuvataan aineisto, jonka jälkeen kerrotaan toteutetusta analyysistä. Viimeiseksi, johtopäätökset-luvussa kerrotaan tutkimuksen keskeiset tulokset ja niistä tehdyt johtopäätökset sekä tarkastellaan jatkotutkimuksen mahdollisuuksia. Lopuksi on lähdeluettelo.

1.1 Tutkimuksen perusvalinnat

Esikoiseni syntyi maaliskuussa 2013, joten olin vielä äitiyslomalla aloittaessani tämän pro gradu-tutkielman työstämisen saman vuoden syksynä. Koska minulla oli tarkoituksena hoitaa lastani kotona eikä viedä häntä päivähoidon, herättivätkin kotihoidon tukeen liittyvät keskustelut mielenkiintoni. Seurailin jonkin verran kirjoittelua lehdistä sekä internetin keskustelupalstoilla ja tästä syntyikin myöhemmin halu tutkia aihetta. Päädyin tutkimaan perhepolitiikkaa ja kotihoidon tukea päätösten perusteluiden arvomaailman näkökulmasta: näin pystyin saamaan selville, mitä arvoja poliittiset päättäjät käyttävät perusteluissaan koskien kotihoidon tukea.

Kotihoidon tuen valitsin perhepoliittisista etuuksista tutkimukseni kontekstiksi kahdesta eri syystä. Ensinnäkin siihen nivoutuu perhepolitiikan kolmen tukitoimea: taloudelliset tuet, perhevapaat ja perheille tarjottavat palvelut. Jos perhe päättää hakea kotihoidon tukea, he saavat taloudellista tukea ja perheenäiti tai -isä voi hoitaa lapsia kotonaan eli jäädä hoitovapaalle. Kuitenkin, jos perhe saa kotihoidon tukea, ei sillä ole enää oikeutta viedä lastaan kunnalliseen päivähoidon. Toisekseen kotihoidon tuki on tukimuoto, jota moni perhe saa. Esimerkiksi vuonna 2013 yli 87 000 perhettä Suomessa sai lastenhoidon tukea, josta hoitorahaa ja hoitolisää maksettiin yhteensä 318,1 miljoonaa euroa. Tämä oli vajaat 70 % koko lastenhoidon tuesta. Kyseinen tuki on siis erittäin yleinen, suosittu ja käytetty tukimuoto, jonka vuoksi sen tarkastelu tässä tutkimuksessa onkin tarkoituksenmukaista. (Kela 2014c, 16.)

1.2 Tutkimuskohde ja -ongelma

Tutkimuksen tavoitteena on saada selville niistä arvoista, joihin päätöksentekijät perhepoliittiset päätöksensä pohjaavat. Tarkoituksena on tutkia valtion hallinnon pöytäkirjoja ja asiakirjoja, joita analysoimalla on mahdollista nostaa esiin niitä arvoja, joihin on vedottu päätettäessä perhe-

poliittisista asioista. Perhepoliittisten päätösten perustelujen arvoja tarkastellaan kotihoidon kontekstista, eli tutkitaan aineistoja, joissa on tehty poliittisia päätöksiä kotihoidon tuesta valtion tasolla. Valtion tasolla tehdyistä päätöksistä tärkeimmät ovat eduskunnan säätämät lait, jotka hallitus valmistelee esityksillään. Työn rajaukset on toteutettu seuraavasti: aihe on rajattu perhepoliittisiin tukiin ja tarkemmin vielä kotihoidon tukeen. Päätöksistä tutkitaan hallituksen tekemiä esityksiä sekä niihin liittyviä valiokuntien mietintöjä ja lausuntoja. Tutkimuskysymys: *Mitä arvoja käyttäen perustellaan hallituksen lakiesitykset ja niihin liittyvät asiakirjat, jotka koskevat kotihoidon tukea?* Tähän kysymykseen vastataan tässä tutkimuksessa.

Pro gradu-työn informaatioisisältö tieteenalan ja yhteiskunnan näkökulmasta on merkityksellinen. Vaikka pro gradu-työ onkin vain opinnäytetyö, tuo se silti mukanaan uutta tietoa. Tieteenalalle se siis tarkoittaa aina uuden tiedon syntymistä, mutta se myös osaltaan täydentää perhepolitiikan arvojen selvittämisen tutkimuskentässä olevaa aukkoa. Vaikka arvoja, joilla päätöksiä perustellaan ja joihin päätöksiä pohjataan, on tutkittu, puuttuu tiedealalta kuitenkin tietoa perhepoliittisten päätösten arvomaailmoista. Yhteiskunnan positiosta ajatellen tutkimuksen tulokset antavat selkoa, toki vain pintapuolista, siitä, minkälaisiin arvoihin perhepoliittiset päätökset pohjautuvat.

Positioni tutkijana tässä tutkimuksessa on pyrkiä olemaan mahdollisimman objektiivinen. Tutkija vain tuo tiedot tutkittavasta aineistosta ja luo niistä kirjallisen materiaalin, eivätkä hänen toiveensa tai mielipiteensä saisi vaikuttaa tutkimuksen tuloksiin. Kvalitatiivinen tutkimusote on kuitenkin sellainen, että tutkija ei täysin pysty olemaan vaikuttamatta tuloksiin – tällä tarkoitetaan sitä, että kaksi tutkijaa voi saada toisistaan hieman poikkeavia tuloksia tutkiessaan samaa asiaa. Positioni on kuitenkin olla mahdollisimman objektiivinen tutkija, joka etsii vastauksia kysymyksiin, tutkii empiiristä materiaalia mahdollisimman avarakatseisesti ja antaa yllättävillekin seikoille tilaa rajaamatta mitään pois.

1.3 Keskeiset käsitteet

Seuraavaksi esitellään tässä työssä esillä olevat keskeiset käsitteet ja avataan niiden sisältöä. Keskeiset käsitteet ovat seuraavat: julkinen politiikka, perhepolitiikka, kotihoidon tuki ja arvot. Käsitteet avataan edellä mainitussa järjestyksessä.

Julkinen politiikka

Julkista politiikkaa tarkasteltaessa perustavanlaatuisesti on syytä kartoittaa aluksi hieman filosofista ajatusta siitä, kuinka yhdessä oleminen muotoutuu julkiseksi toiminnaksi ja julkiseksi politiikaksi. Klassisen pragmatismien ajatussuuntausta edustava John Dewey (1927), kirjoittaa *Julkinen toiminta ja sen ongelmat*-klassikkoteoksessaan julkisen politiikan perustavanlaatuisuudesta ja siitä, kuinka syvälle yhteiskunnan yhteisöjen eri kerroksiin se ulottuu. Liberaalin demokratian tarkasteluun soveltuvan Deweyn näkökulman mukaan tärkeimmät yhteisöjä ylläpitävät sidokset ovat ystävyys- ja läheissuhteet, jotka ovat luonteeltaan epäpoliittisia pragmatismien ajatussuuntauksen näkökulmasta. Ihmiset toimivat yhdessä: he tekevät asioita, keskustelevat, kokevat uutta. Kaikki ihmisten keskenään tekemä toiminta on jonkinlaista yhteistyötä joka tuottaa aina erityisiä seurauksia: ystävyyssuhteita, onnen tunnetta, kokemuksia toveruudesta, uusia ajatuksia ja ajatusmaailmoja. Ihmiset herättävät toisissaan tunteita, mielipiteitä ja reaktioita. Kun joukko ihmisiä kokee samoja tunteita, heille herää yhteinen intressi jostain aiheesta kohtaan. Tämä on perusta yhteiskunnan, valtion ja julkisen politiikan synnylle: kun suuri ryhmä ihmisiä ei pysty itse säätelemään tai valvomaan toimintaansa, on julkisen vallan puututtava asiaan. Tällaisten julkiseen toimintaan liittyvien seurausten sääntelemiseksi on luotava ja muodostettava erilaisia elimiä ja sääntöjä. (Dewey 1927, 56-57.)

Julkisen politiikan käsitettä on käsitelty kansainvälisesti. Andersonin (2013) mukaan julkinen politiikka on monimutkainen ja kaikkialle ulottuva, kaikkialla koko ajan läsnäoleva asia, joka on täysin sitoutunut ja sidottu yhteiskuntaan. Julkinen politiikka vaikuttaa kansalaistensa hyvinvointiin, mutta aiheuttaa ja herättää heissä myös ärsytyksen tunnetta. ”*Public policies in a modern, complex society are indeed ubiquitous*” Anderson (2013, 1) kirjoittaa. Toinen aiheesta tehty tuore kansainvälinen julkaisu on Carter A. Wilsonin (2013) teos, jossa Wilson kirjoittaa julkisen politiikan suhteesta hallitukseen ja päätöksentekijöihin. Hänen mukaansa julkinen politiikka on niitä arvovaltaisia lausuntoja tai toimia valtion taholta, jotka puolestaan heijastavat poliittisten päättäjien päätöksiä, arvoja ja tavoitteita. Kolmas kansainvälinen mainitsemisen arvoisen julkaisu on Hill'n ja Hupen (2002) teos, jossa julkista politiikkaa (*public policy*) avataan määrittelemällä monet ulottuvuudet sisältävää policy-käsitettä. Policy pitää sisällään sekä aikomukset, toiminnan sekä toimimattomuuden. Policy-termillä viitataan tarkoituksellisiin toimiin, vaikkakin toiminnan tarkoitukset saatetaan määritellä vasta jälkikäteen. Tämä tarkoittaa sitä, että julkinen toiminta ei ole ennustettavaa vaan saattaa toimia myös ennen näkemättömällä tavalla. (Hill ym. 2002, 4; Wilson 2013, 15.)

Julkisesta politiikasta on kirjoitettu vähän suomenkielisiä teoksia. Kattavin suomenkielisistä teoksista on kuitenkin Harisalon, Aarrevaaran, Stenvallin ja Virtasen (2007) teos *Julkinen toiminta – Julkinen politiikka*. Kirjoittajien mukaan julkisella toiminnalla ja julkisella politiikalla on vain yksi eroavaisuus: julkinen toiminta on termi ja julkinen politiikka on käsite. Teoksessa julkista toimintaa ja julkista politiikkaa käytetäänkin siis lähes toistensa synonyymeina. Englanninkielisellä termillä *politics* tarkoitetaan yleisesti politiikkaa, eli sekä eri valtioiden hallitusten välillä että jokaisen valtion sisällä käytävää keskustelua ja toimintaa, joka liittyy yhteisöllisiin ja yhteisiin, siis poliittisiin asioihin. Englanninkielinen yksinkertainen ja selkeä termi *public policy* pitää puolestaan sisällään julkisten organisaatioiden toiminnallisen ulottuvuuden, jota Suomessa kutsutaan muun muassa julkiseksi toiminnaksi tai politiikkaohjelmiksi. Yhtä selkeää ja yksiselitteistä ilmausta ei suomenkielessä *public policy*lle kuitenkaan ole. Käsitteiden ja termien moniselitteisyys luokin julkisen toiminnan – tai julkisen politiikan – kentästä haastavan tutkittavan. (Harisalo ym. 2007, 12-13, 21.)

Julkisen politiikan ja julkisen toiminnan käsite on laaja. ”*Julkinen politiikka, julkinen toiminta kuvaa julkisen vallan tietoisesti valittua toimintatapaa eri asioissa*” (Harisalo ym. 2007, 24). Julkista politiikkaa siis tehdään, kun julkinen valta päättää toimia tai vaihtoehtoisesti olla toimimatta. Tämä käsite pitää sisällään kaikki julkisen hallinnon tasot, julkiset päätökset ja niiden toimeenpanon sekä julkisen politiikan tehtävät – julkisessa politiikassa ei siis ole kyse pelkästään hallituksen tai valtiovallan tekemistä toimista. Julkisessa toiminnassa on kysymys jostain kannanotosta tai päätöksestä suhteessa johonkin tiettyyn politiikan osalohkoon, jonka perusteella julkishallinnollisia päätöksiä tehdään ja joiden mukaan yhteiskunta toimii. (Harisalo ym. 2007, 21, 24; Scott ym. 2010, 4; Anderson 2013, 6.)

Koska julkisen politiikan käsite on niin laaja, on sitä avattava enemmän: kaikki toiminta, mitä julkisissa organisaatioissa tapahtuu, tai vaihtoehtoisesti on tapahtumatta, on siis julkista politiikkaa. Tämän määritelmän mukaan voidaankin ajatella, että kaikki mikä julkisen hallinnon piirissä tapahtuu, on julkista toimintaa – eli siis julkista politiikkaa, jolloin julkisen toiminnan ja julkisen politiikan käsitteitä voitaneenkin käyttää synonyymeina keskenään. Julkisen hallinnon puolestaan muodostavat valtio sekä kunnallinen itsehallinto. Ne molemmat ovat demokraattisia instituutioita, jotka muodostavat yhdessä julkisen hallinnon kokonaisuuden. Valtion ja kuntien harjoittama julkinen politiikka ei kuitenkaan rajoitu vain valtion sisälle, vaan kaikki valtiot toimivat osana suurempaa kokonaisuutta. (Harisalo ym. 2007, 21, 24; Scott ym. 2010, 4.)

Julkisella politiikalla on neljä keskeistä tehtävää, joilla se palvelee yhteiskuntaa. Ensinnäkin julkisella politiikalla luodaan demokraattiset käytännöt, arvioidaan niitä ja tarvittaessa myös muutetaan niitä. Demokratiaan sisältyvät sen sisältö, ala, muoto ja toimintatavat. Toinen julkisen politiikan tavoitteista on hallinnon kehittäminen. Tällä tarkoitetaan sitä, millaisia tehtäviä hallinnolle annetaan, kuinka ne organisoidaan ja millaisin resurssein niitä tuetaan. Tähän kategoriaan voidaan lukea muun muassa budjetoinnit ja johtaminen. Kolmantena tehtävänä on käsitellä julkisen hallinnon keskeisimpiä tuotoksia eli julkisia palveluita, tulonsiirtoja sekä sääntelyä. Nämä ilmentävät julkisen vallan kansalle tuottamia etuuksia ja hyötyjä, kuten esimerkiksi palveluita ja tulonsiirtoja. Neljäntenä julkisen politiikan tehtävänä on markkinat, eli millaisen tilan julkinen valta antaa markkinoille ja kuinka se käsittelee markkinatilanteissa syntyviä ongelmia. Julkisella valalla määritellään markkinatalouden kehityksen edellytykset. (Harisalo ym. 2007, 25-26.)

Perhepolitiikka

Perhepolitiikan käsitteellä tarkoitetaan monia eri asioita. Auvisen (1971, teoksessa Kontula 2004, 11) mukaan perhepolitiikka sisältää kaikki ne suuntaukset ja toimenpiteet, joiden tarkoituksena on olla tukena perheen perustamiselle sekä sen varjelemiselle ja kehittymiselle taloudellisessa, terveydellisessä ja henkisessä mielessä. Toisaalta perhepolitiikan voidaan ajatella olevan välitön tuki, jonka yhteiskunta antaa perheelle ja jonka tarkoituksena on edistää perheen perustamista, kestämistä ja edistymistä. Näiden määritelmien lisäksi perhepolitiikka tarkoittaa myös tietoista, suunnitelmallista ja julkisten viranomaisten perheeseen ja sen toimintaan kohdistettua interventiota. Yhteiskunnalle perhe on keskeisin työvoiman uusittaja, joten yhteiskunnan intressissä on saada perhepolitiikan avulla mahdollisimman suuri osa väestöstä perheiden jäseniksi ja saada ne selviytymään omasta toimeentulostaan. Lyhyesti ja ytimekkäästi artikkelissaan perhepolitiikasta globaalissa perspektiivissä perhepolitiikan keskeisimmän idean tiivistää Dorian Woods: ”*Generally, family policy is defined as policy which affects families and helps to alleviate their problems*” (Woods 2014, 274). Perhepolitiikka on siis sellaista, joka yksinkertaisesti vaikuttaa perheisiin ja pyrkii auttamaan heitä selviämään ongelmistaan. (Kontula 2004, 11; Woods 2014, 274-275.)

Perhepolitiikkaa harjoitetaan monissa Euroopan maissa eri tavoin kuin Suomessa. Euroopan maat voidaan ryhmitellä perhepolitiikan keskeisten ulottuvuuksien mukaisesti kolmeen ryhmään: traditionaalisiin, avokätisiin ja väliin jääviin. Traditionaaliset maat kuten Espanja, Kreikka, Italia ja Portugali ovat taloudellisesti heikommin kehittyneitä ja niissä on vähemmän mm. työssäkäy-

viä naisia ja perhetukiin panostetaan niukasti. Hierarkkiset, uskonnolliset traditiot ja patriarkaattinen perhemalli ovat erittäin tärkeitä. Esimerkiksi Kreikassa yksinhuoltajaperheitä on harvassa ja naisten palaaminen työelämään lapsen saamisen jälkeen voi olla hankalaa. Avokätisten ryhmään kuuluvat puolestaan Tanska, Belgia ja Ranska. Ne panostavat perheiden hyvinvointiin ja perheenäitien työssäkäynnin aste on korkea. Mitä tulee perinteisestä perhemallista irtaantumiseen, maat ovat suvaitsevaisempia ja esimerkiksi naimattomat synnyttävät enemmän näissä maissa kuin traditionaalisten maiden ryhmässä. Kahden edellä mainitun ryhmän väliin jääviä maita ovat puolestaan Saksa, Englanti, Hollanti ja Luxemburg – perhepolitiikka on tärkeä politiikan osa-alue, mutta sen suuruus ei ole niin mittava kuin esimerkiksi Tanskassa. Monissa Euroopan maissa lapsista voi esimerkiksi tehdä verovähennyksiä ja verotus onkin perhepolitiikan tärkeä elementti. Lapsilisät eli rahana jaettava perhetuki on monissa Euroopan maissa suurempi kuin Pohjoismaissa, mutta sen sijaan niillä ei ole kattavaa, julkisin varoin ylläpidettyä tai tuettua päivähoitojärjestelmää. (Drew ym. 1998, 47, 55; Kontula 2004, 15-16.)

Suomen ja muiden Pohjoismaiden perhepolitiikoissa puolestaan on monia yhteneväisyyksiä. Pohjoismaissa perhepolitiikan universalismi edellyttää sitä, että edut ja palvelut taataan yksilöille, ei perheille – näin ollen esimerkiksi aviopuolisot ovat oikeutettuja etuuksiin toisen puolison taloudellisesta tilanteesta riippumatta. Perhepolitiikalla tarjotaan palveluita, kuten esimerkiksi kunnallista päivähoitoa sekä lasten sairaanhoitoa. Suomen lisäksi muissakin Pohjoismaissa jaetaan kansalaisille tulonsiirtoina lapsilisiä sekä äitiys- ja vanhempainetuuksia, mutta Suomessa erityispiirteenä on kotihoidon tuki. Pohjoismaissa tulonsiirtojen lisäksi yhteiskunnat ovat pyrkineet helpottamaan naisten valintoja kodin ja työn välillä tarjoamalla pitkiä äitiyslomia, päivähoitopalveluja sekä hoitovapaajärjestelmiä. Kun verotuloilla maksetaan korkeatasoisia äitiys- ja kotihoidon tuen etuuksia ja päivähoitopalveluita, ne takaavat naisten osallistumisen työelämään. Vaikka naisten oikeuksia on viime vuosina korostettu, on mukaan tullut myös näkökulma sukupuolten tasa-arvosta perhepolitiikassa. Pohjoismaissa on jo pitkään jokaisella valtiolla ollut vahva rooli perhepoliittisten tukien ja palvelujen kehittäjänä: tämän ansiosta lasten köyhyys on vähäistä. (Kontula 2004, 14-15; Borchorst 2008, 27.)

Suomessa perhepolitiikan keskuksessa olevat tukitoimet voidaan jaotella eri tavoin. Niihin kuuluvat pääpiirteittäin taloudelliset tuet, perhevapaat ja perheille tarjottavat palvelut. Taloudellista tukea yhteiskunta tarjoaa suoraan esimerkiksi äitiysavustuksena, lapsilisänä ja erilaisina asumisen tukina. Yhteiskunnan maksamien tulonsiirtojen tavoitteena on korostaa yhteiskunnan yhteistä vastuuta lapsista ja samalla tasoittaa lapsista aiheutuvia kustannuksia. (Kontula 2004, 12-

13; STM 2013, 6, 11, 13-15.)

Perhepolitiikalla pyritään tukemaan sekä vanhempia että lapsia. Suomessa perhepolitiikan tarkoituksena on turvata vanhemmille henkiset ja aineelliset mahdollisuudet synnyttää ja kasvattaa lapsia. Edellä mainittujen lisäksi perhepolitiikan tarkoituksena on myös luoda lapsille turvallinen kasvuympäristö. Suomessa Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) vastaa perhepolitiikan linjauksista sekä muiden ministeriöiden kanssa lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kehittäminen ja lapsiperheiden toimeentulon turvaaminen ovat erityisesti ministeriön vastuulla: ”*STM:n perhepolitiikassa korostuu työn ja perheen yhteensovittaminen. Tavoitteena on parantaa vanhempien mahdollisuuksia viettää aikaa lastensa kanssa, helpottaa vanhempien työssäkäyntiä ja kannustaa isiä käyttämään perhevapaita nykyistä enemmän... Myös asunto-, ympäristö-, koulutus- ja työllisyyspolitiikan ratkaisut vaikuttavat lapsiperheiden jokapäiväiseen elämään*” (STM 2013, 6).

Suomessa perhepolitiikan ohjaus, tutkimus, järjestäminen ja valvonta jakautuvat eri osapuolille. Ohjauksesta huolehtii STM, joka valmistelee lainsäädännön ja ohjaa sen toteutumista. Se myös ohjaa ja johtaa sosiaaliturvan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kehittämistä ja toimintapolitiikkaa, sekä vastaa yhteyksistä poliittisen päätöksentekoon. STM:n hallinnonalan virastot ja laitokset puolestaan vastaavat tutkimus- ja kehittämistehtävistä. Perhepolitiikan luvista ja valvonnasta vastaavat aluehallintovirastot sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvotavirasto Valvira. Kunnat, yksityiset palveluntuottajat ja järjestöt puolestaan vastaavat perhepolitiikan käytännön toimien, kuten palvelujen järjestämisestä. (STM 2013, 11.)

Perhepolitiikasta ja sen suhteesta politiikkaan kiteyttää Karen Bogenschneider (2014, 82): ”*To make the case that family policy should be taken seriously, it is important to explain what the public value of families is to society, why societies would want to develop policies to support families, and what these policies might look like*”. Yhteenvetona voidaan sanoa, että perhepolitiikan käsitteellä tarkoitetaan sellaisia perhepoliittisia politiikan ulottuvuuksia, joilla on vaikutuksensa nimenomaan perheisiin ja joilla pyritään helpottamaan tai lievittämään heidän ongelmiaan. Perhepolitiikan ensisijaisena tarkoituksena on kuitenkin tasata lapsista aiheutuvia kustannuksia. Hiilamon (1999, teoksessa Kontula 2004, 12) mukaan perhepolitiikalla on tämän päätehtävän lisäksi monta muutakin tehtävää. Tavoitteita ovat muun muassa kotityön arvostuksen ja lapsiperheiden kulutusmahdollisuuksien lisääminen, lasten kehityksen ja kasvatuksen tukeminen, työelämän ja vanhemmuuden yhteensovittaminen tasapainoisesti sekä edullisempien vaihtoeht-

tojen luominen pienten lasten hoitoon. (Kontula 2004, 12-13; Woods 2014, 274.)

Miksi perhepolitiikkaa sitten harjoitetaan? Bogenschneiderin (2014) mukaan perhepolitiikan toimintaa on tutkittu valtioiden välillä. Tutkimustuloksina on saatu selville mm. se, että investoimalla esimerkiksi esikouluihin ja niissä järjestettävään opetustoimintaan pystytään suuresti vaikuttamaan lasten matemaattisten ja tieteellisten saavutusten paranemiseen – tätä kautta varhaislapsuudessa tapahtuneella koulutuksella voi olla merkittävä osansa kehitettäessä tulevaisuuden tuottavia ja pärjääviä työntekijöitä. Perhepolitiikalla pystytään siis helposti vaikuttamaan moniin suurempiin asioihin pienten panosten voimalla. (Bogenschneider 2014, 88.)

Kotihoidon tuki

Perhepolitiikan tarkoituksena on siis tukea perheen perustamista sekä sen varjelemista ja kehittymistä taloudellisessa, terveydellisessä ja henkisessä mielessä. Näitä tavoitteita täyttämään on julkinen hallinto luonut kolme perhepolitiikan keskeistä elementtiä: perhelainsäädännön, sosiaalipalvelut sekä tulonsiirrot. Näihin perhepoliittisiin tulonsiirtoihin kuuluvat mm. suorat tulonsiirrot, verojärjestelmien kautta annettava tuki sekä asumisen tukeminen asumistuella. Suoriin tulonsiirtoihin puolestaan sisältyy Suomessa tärkeäksi koettu kotihoidon tuki. (Anttonen 1999, 99; Kontula 2004, 11-13; STM 2013, 6.)

Lasten kotihoidon tuki on etuus, jota maksetaan vanhempainpäivärahakauden päättymisen jälkeen eli siihen asti kunnes lapsi on noin yhdeksän kuukauden ikäinen. Kotihoidon tukea maksetaan jommallekummalle lapsen vanhemmista kunnes nuorin lapsista täyttää kolme vuotta ja tuen saamisen ehtona on se, että perhe luopuu kunnallisesta päivähoitopaikasta. Lasta voi hoitaa jompikumpi vanhemmista, muu hoitaja tai yksityinen päivähoidon tuottaja – lasta voi siis hoitaa kuka vain, kunhan hän ei käytä kunnallisia päivähoitopalveluja. Perheessä, joka saa kotihoidon tukea, myös alle kouluikäiset sisarukset ovat oikeutettuja tukeen. Vanhemmat voivat käyttää tuen kuten tahtovat – tämä on vapaus, jonka kotihoidon tuki takaa. (Anttonen 1999, 45; Sipilä ym. 2012, 18, 20; Kela 2013a.)

Lasten kotihoidon tukijärjestelmä toteuttaa yhtäaikaan useita erilaisia poliittisia pyrkimyksiä. Se on rakennettu pikkuhiljaa, pala palalta toimeenpanemaan erilaisten intressiryhmien ajamia ehtoja. Vuonna 1973 päivähoitolakiin sisällytettiin perheissä tapahtuvan lastenhoidon periaate. Kuitenkin, vasta kaksitoista vuotta myöhemmin, *laki lasten kotihoidon tuesta* (1985/24) tuli voi-

maan. Lain voimaansaattamisen jälkeen kotihoidon tuki on kokenut suuria muutoksia, niin rakenteellisia kuin määrällisiäkin. Verkkaisesti ja epävarmasti rakennettu kokonaisuus selittääkin sen, miksi kotihoidon tuki on monimutkainen järjestelmä. Esimerkiksi lapsilisään verrattuna kotihoidon tuki on erityisen kompleksinen kokonaisuus. (Korpinen 1997; Anttonen 1999, 45, 105.)

Lasten kotihoidon tukeen kuuluu kolme osaa: hoitoraha, hoitolisä sekä kuntalisä. Hoitoraha on tasarahaetus, joka maksetaan samansuuruisena jokaiselle kotihoidon tukea saavalle perheelle. Hoitorahaa maksetaan jokaisesta tukeen oikeutetusta lapsesta erikseen. Vanhemmat voivat siis olla töissä tai palkallisella vuosilomalla ja saada silti hoitorahaa. Hoitolisään puolestaan vaikuttavat perheen yhteenlasketut tulot ja koko. Kotihoidon tuen viimeinen osio on kuntalisä, johon vaikuttaa perheen asuinkunta. Noin kolmannes kunnista maksaa kuntalisää, mutta sen suuruus vaihtelee. Esimerkiksi vuonna 2012 kuntalisän koko oli pienimmillään 50 euroa ja enimmillään 264 euroa. (Kunnat.net 2012; Kela 2013a; Kela 2014a.)

Kotihoidontuella on kolme tehtävää. Ensimmäisenä tehtävänä on ansionmenetyksen kompensatio toisen vanhemmista ollessa hoitovapaalla. Ensisijainen tarkoitus onkin tukea muuta kuin julkisen vallan rahoittamaa lasten päivähoitoa – maksettaessa vanhemmille lapsensa hoitamisesta kotihoidon tukea, helpottavat paineet luoda uusia päivähoitopaikkoja. Toiseksi se toimii ns. palvelusetelinä (erityisesti kotihoidon tuen hoitoraha ja yksityisen hoidon tuen hoitoraha), jolla voi ostaa yksityistä päivähoitoa. Kotihoidon tuen viimeisenä tehtävänä on toimia lapsiperheen taloudellisenä tukena, johon on lisäksi liitetty lisäksi tulositonnainen hoitolisä. (Anttonen 1999, 45, 54, 64.)

Arvot

Arvojen käsite on vaikea määritellä muuten kuin kontekstisidonnaisesti tai relationaalisesti. Turunen (1992) mukaan olisi kuitenkin olemassa vain kolme arvoa: totuus, kauneus ja hyvyys. Muilla arvokkaaksi koetuilla asioilla, joita myös nimitetään arvoiksi, on kuitenkin toinen asema kuin näillä ns. platonisilla arvoilla. Tässä tutkimuksessa arvo-käsitteellä kuitenkin tarkoitetaan myös edellä mainittuja toisarvoisia, arvokkaita asioita, eikä arvoja erityisemmin erotella toisistaan hierarkisesti. Arvostamme esimerkiksi ihmisiä, jotka pyrkivät arvokkaina pitämiemme asioiden suuntaan. Arvot ovat niitä asioita, joita ihmiset arvostavat ja pitävät arvossaan. (Turunen 1992, 32; Vilkkö-Riihelä 2006, 690; Van der Werff ym. 2013, 629.)

Arvojen käsite on hyvin läheinen asenne-termille. Arvot ovatkin sellaisia abstrakteja päämääriä, joiden perusteella ihmiset tekevät valintoja ja suhtautuvat eri asioihin. Arvoihin sisältyvät kiinnostuksen kohteet, mielihyvät, moraaliset velvoitteet, mieltymykset, toiveet ja halut, pyrkimykset, tarpeet ja monet muut orientoitumiset. Arvo liitetään aina johonkin asiaan, kuten esimerkiksi ihmiseen tai aatteeseen. Arvoja voivat olla mm. tasa-arvo, rehellisyys, taloudellisuus ja oikeudenmukaisuus. Eri arvot näyttäytyvät eri tilanteissa: vaatteita ostaessamme kiinnitämme huomiota estetiikkaan kun taas talon lämmitysjärjestelmän valinnassa huomiodaan taloudellisuus. Asenteita voi olla useita satoja, mutta arvoja vain kymmeniä. Arvot ja asenteet kulkevat kuitenkin käsi kädessä: arvon muuttuminen muuttaa myös usein asennetta. (Williams 1979, 16; Vilkkoriihelä 2006, 690; Van der Werff ym. 2013, 626.)

Arvot ajatellaan subjektien tai objektien ominaisuuksiksi. Objektien ominaisuutena arvoja voidaan tarkastella kysyttäessä, mikä on arvokasta tai mistä arvot saavat arvonsa. Tästä näkökulmasta arvot ovat siis sellaisia objekteja tai objektien piirteitä, jotka saavat ihmiset havittelemaan niitä. Subjektikeskeisestä näkökulmasta katsoen arvoista puhutaan silloin, kun kysytään, millaisia arvoja yksilöillä tai kulttuureilla on. Kun arvo-objektien ominaisuuksiin ei kiinnitetä huomiota, vaan tiedostetaan ihmiselle luonteenomaiseksi tunnusmerkiksi se, että tämä havainnoi tarpeitaan ja niitä tyydyttäviä asioita tietoisesti, puhutaan arvoista subjektikeskeisen perspektiivin kautta. Vaikkakin subjekti- ja objektikeskeinen näkökulma erotetaan toisistaan, eivät ne ole riippumattomia toisistaan. Arvokysymyksissäkään subjektiä ei voida ajatella ilman objektia tai toisin päin: ihmisen arvoista ei voida puhua viittaamatta niiden merkitykseen ja kohteeseen. Tässä tutkimuksessa arvoja tarkastellaan enemmänkin subjekti- kuin objektikeskeisesti: tarkoituksena on tutkia sitä, millaisia arvoja tietty ryhmä (hallitus ja valiokunnat) käyttää päättäessään tietyistä asioista (kotihoidon tukeen liittyvistä laeista). (Suhonen 1988, 17-19.)

On myös olemassa muita tapoja tarkastella arvoja. ”*Arvo on eksplisiittinen tai implisiittinen, yksilölle tai ryhmälle luonteenomainen käsitys toivottavasta, mikä käsitys vaikuttaa käytettävissä olevien toiminnan keinojen ja päämäärien valintaan*” (Kluckhohn 1951, teoksessa Suhonen 1988, 17). Arvot eivät välttämättä siis ole aina julkilausuttuja käsityksiä ja yksilö- sekä kollektiivisubjektien välillä vallitsee arvojen suhteen aina eroja. Tällä määritelmällä Kluckhohn halusi korostaa sitä, että arvo on käsitys toivottavasta: pelkät ihmisten toivomukset eivät sellaisenaan ole arvoja. Arvoja ovat vasta sellaiset toiveet, jotka yksilöt tai ryhmät ymmärtävät oikeutetuiksi ja sellaisiksi, joita heidän nimenomaan pitäisi toivoa. Arvot ovat tämän määritelmän mukaan siis kulttuurisia tuotteita, joita ihminen sisäistää itselleen syntymästään saakka – huomaamattaan ja

tahtomattaankin. (Suhonen 1988, 17-19; Van der Werff ym. 2013, 628.)

Arvot voidaan määritellä myös seuraavalla tavalla: ”*Sanottaessa, että jollakin henkilöllä on arvo, tarkoitetaan, että hänellä on pysyvä tai myöntävä tai kieltävä uskomus, että joku käyttäytymismalli tai asiantila on parempi johonkin toiseen verrattua*” (Rokeach 1973, teoksessa Suhonen 1988, 18). Tämä Rokeachin arvon määritelmän mukaan arvot ovat puolestaan aina tunneperäisiä ja tiedollisia käsityksiä, jotka ovat aina jollain tavoin pysyviä. Vaikka edellä mainituilla määritelmillä on eroavaisuuksiakin, ne yhtenevät kuitenkin arvotietoisuuden ja tunneperäisyyden osalta. Ihmiset siis tietävät omat arvonsa ja niiden perusteet paremmin tai huonommin, vaikkakaan eivät aina kutsu niitä arvoiksi. Hofsteden (1980, teoksessa Suhonen 1988, 19) mukaan kuitenkin arvot ovat ei-rationaalisia: ne on ohjelmoitu ihmiselämän varhaisvaiheissa ja arvojen kautta eläminen ei edellytä subjektilta mitään tietoista suhdetta preferoitaviin objekteihin. Ihmiset toimivat haluamallaan tavalla ilman, että tietoisesti ajattelevat toimivansa tiettyjen arvojen mukaan. (Suhonen 1988, 17-19; Van der Werff ym. 2013, 629-630.)

Arvojen ajatellaan olevan yksilöiden suhteellisen pysyviä ominaisuuksia. Ihmiset asettavat arvot tärkeysjärjestykseen ja käyttävät niitä hyväksi tehdessään valintoja. Arvot yhdessä muodostavat arvomaailman ja keskenään ne jakautuvat arvohierarkisesti – toiset arvot ovat toisia tärkeämpiä. Arvohierarkiat vaihtelevat kuitenkin eri tilanteissa: elämänkumppanin valinnassa korostuvat eri arvot kuin uuden palkattavan työntekijän valinnassa. Yhteiskunnassa on aina kuitenkin yhteisiä arvoja, esimerkiksi Suomessa arvohierarkian huipulla ovat mielipiteen vapaus ja turvallisuus. (Vilkko-Riihelä 2006, 690; Helkama ym. 2007, 181.)

”*Arvoissa – itsenäisiksi sisäistettyinä – on jotain sellaista ehdottomuutta, vaatimusta ja kaipautta, että niiden on nähty kuuluvan nimenomaan ihmisen ydinolemukseen. Varsinkin ns. idealistisessa filosofiassa sekä kulttuuria että arvoja on pidetty jonkin ”korkeamman” todellisuuden, esimerkiksi hengen ilmentyminä. Arvot olisivat näin yksilön varsinainen ihmisyyden ja arvokkuuden perusta. (...) yksilöiden arvojen voima ja laatu on kulttuurin ja yhteisön tason ilmaus*” (Turunen 1992, 52-53). Arvot ovat kuitenkin todellisia voimia sekä yksilön että yhteiskunnan elämässä. Ne eivät ole vain abstraktioita, vaan ne vaikuttavat jokaisen yksilön elämään ja toimintaan jatkuvasti. Elämä tarvitsee arvoperustan, jolle kaikki voi pohjautua. Yllä esitetty arvojen käsitteen määritelmä on kuitenkin vain yksi monista määritelmistä. Kontekstista riippuen arvot voidaan määrittää monella eri tavalla. Nämä muut tavat on kuitenkin rajattu tämän pro gradu-työn ulkopuolelle. (Turunen 1992, 52-53, 56.)

2 PERHEPOLITIikka OSANA JULKISTA POLITIIKKAA

Tässä luvussa avataan julkisen politiikan käsitettä enemmän auki ja kerrotaan, mitä julkinen politiikka on ja miten se ilmenee Suomessa. Sitten käsitellään poliittista päätöksentekoa ja poliittisten päätösten perusteluja. Perhepolitiikan ensimmäinen osio päättyy lukuun julkisen politiikan ja hallinnon tuotoksista. Perhepolitiikan toinen osio, 2.2 *Perhepolitiikka Suomessa* (s. 29), avaa ensin perhepolitiikan historiaa, jonka jälkeen käsitellään perhepolitiikan järjestämistä Suomessa. Näiden jälkeen esitellään julkisen politiikan ja hallinnon perhepoliittiset tuotokset sekä kerrotaan kotihoidon tuesta.

2.1 Julkinen politiikka

Julkinen politiikka eli julkinen toiminta kuvaa julkisen vallan tietoisesti valittua toimintatapaa eri asioissa. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisessa toiminnassa valtio tai muu julkisen vallan käyttäjä toimii tietoisesti kohti pyrkimyksiään ja tavoitteitaan. Toimintatavat ovat siis tarkoituksellisesti etukäteen valittuja ja samanlaisia samantyyppisissä asioissa: esimerkiksi lakeja säädetään aina samoin periaattein ja toimintatavoin. Julkinen politiikka ulottaa toimialueensa kaikkeen julkiseen toimintaan, joka puolestaan on erotettavissa selkeän kriteerin mukaan muista yhteisöllisen elämän muodoista: ”*Valtion muodossa esiintyvän julkisen toiminnan ominaislaatu on seurausta siitä tosiseikasta, että kaikilla yhteistoiminnan muodoilla voi olla laajalle ulottuvia ja kestäviä seurauksia, jotka ulottuvat koskettamaan myös muita kuin niissä suoraan osallisena olleita. (...) Julkisen toiminnan tai valtion järjestäytymisen silmiinpistävä ulkoinen tunnusmerkki onkin julkisia tehtäviä hoitavien viranomaisten ja luottamushenkilöiden olemassaolo*” (Dewey 1927, 57). Julkista politiikkaa siis harjoittaa julkinen valta, kuten esimerkiksi valtio eri muodoissaan. Julkisilla toiminta- tai menettelytavoilla (*public policies*) puolestaan tarkoitetaan niitä hallituksen tai valtion arvovaltaisia julkilausumia tai toimia, jotka kuvastavat poliittisten päätöksentekijöiden arvoja, päätöksiä ja päämääriä. (Dewey 1927, 56-57; Harisalo ym. 2007, 24; Wilson 2014, 15.)

Julkinen politiikka rakentuu rakennetekijöiden voimin ja se näyttäytyy kansalaisille erilaisina tuotoksina, joista kerrotaan lisää osiossa 2.1.3 *Julkisen politiikan ja hallinnon tuotokset* (s. 24). Rakennetekijöitä on seitsemän: demokratia, strategia, rakenne, säännöt, henkilöstö, prosessit ja talous. Demokratialla tarkoitetaan tiettyjä oikeudenmukaisia menettelytapoja, jotka korostavat päätösprosessin hyväksyttävyyttä. Demokratian avulla esimerkiksi valtion kansalaiset äänestävät ehdokkaita julkista valtaa käyttäviin julkisiin päätöksentekoelementteihin, kuten kansanedustajaeh-

dokkaita kansanedustajiksi eduskuntaan. Nämä kansanedustajat puolestaan luovat strategiat julkiselle politiikalle. Strategiat määrittävät julkisen politiikan luonteen, aseman ja merkityksen: julkista valtaa käyttävät voivat strategian mukaan kehittää julkista politiikkaa kehittävään, säänteleävään tai valvovaan suuntaan. (Finkelstein 2000, 93; Hill ym. 2002, 28; Harisalo ym. 2007, 27-31.)

Julkisen politiikan valitsemalla strategialla vaikutetaan julkisen politiikan rakenteeseen, sääntöihin, henkilöstöön, prosesseihin ja talouteen. Rakenne työnjakona tukee valittua strategiaa kohdistamalla käytettävissä olevat resurssit tehokkaasti ja haluttujen tavoitteiden mukaisesti. Julkinen politiikka edellyttää toimiakseen sääntöjä, normeja ja lakeja, joita se itse luo strategiansa mukaisesti. Sääntöjen avulla taataan julkisen politiikan avoimuus, luotettavuus, ennakoitavuus ja oikeudenmukaisuus. Henkilöstön rooli julkisen politiikan rakennetekijänä ja strategian toteuttajana on puolestaan seuraava: henkilöstö toteuttaa käytännössä julkisen politiikan valittua strategiaa. Henkilökunnan on kuitenkin noudatettava työnjakoa ja hyväksyttyjä sääntöjä – näin se toimii julkisen politiikan toteuttajana. Edellä mainittujen lisäksi julkinen politiikka edellyttää prosesseja, joiden kautta asiat viedään toteutukseen. Prosesseissa panokset muuttuvat tuotoksiksi, ne ovat tehtäviä ja työsuorituksia. Viimeinen julkisen politiikan rakennetekijä on talous. Julkinen politiikka edellyttää taloudellisia voimavaroja ja niiden hallintaa. Julkisen politiikan demokraattisen luonteen mukaan toimintaa on harjoitettava taloudellisesti ja sen on oltava suunnitelmallista ja vastuullista. Kun kaikki nämä strategiset palat saadaan kokoon ja toimimaan, on julkisen politiikan mahdollista toimia yhteiskunnassa tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. (Brinkerhoff 2002, 39; Harisalo ym. 2007, 29, 32-39.)

Yhteiskunnan, kuten myös Suomen yhteiskunnan, voidaan nähdä koostuvan keskenään eri tavoin vuorovaikutuksessa toimivista osista: taloudellisesta, kulttuuri- ja aate- sekä poliittisesta järjestelmästä. Taloudellisella järjestelmällä tarkoitetaan yhteiskunnan materiaalisesta tuotannosta huolehtivaa talouselämää ja taloudellista valtaa, kuten tuotantovälineiden omistamista. Kulttuuri- ja aatejärjestelmä pitää sisällään puolestaan mm. uskomukset, taiteet, säännöt ja tavat. Poliittisella järjestelmällä tarkoitetaan niitä tavoitteita, keinoja ja toimintaa, joilla yhteisiin asioihin vaikutetaan ja niitä hoidetaan. Puolueet, etujärjestöt, joukkoviestimet ja valtiovalta eli julkinen valta muodostavat nyky-yhteiskunnan poliittisen järjestelmän. Julkinen hallinto käyttää julkista valtaa, joka puolestaan harjoittaa julkista politiikkaa. (Tiihonen ym. 1985, 61-63.)

Kun julkinen valta harjoittaa julkista politiikkaa, sen perustehtävänä on huolehtia yhteiskunnan koossa pysymisestä: turvattava valtion jatkuvuus, sovitettava ristiriitoja ja ylläpidettävä perustointoja. Se säätelee ja ohjaa lakien ja muiden normien kautta yhteiskuntaa, mutta siihen kohdistetaan myös vaatimuksia yhteiskunnallisten asioiden hoitajana. Valtiovallan näkyvin osa onkin julkinen hallinto, joka valmistelee valtiovallan päätöksiä ja tekee niitä osittain myös itse. Se tuottaa julkisen toiminnan eli julkisen politiikan tuotoksia, joita käsitellään osiossa 2.1.3 *Julkisen politiikan ja hallinnon tuotokset* (s. 24). (Tiihonen ym. 1985, 69-70; Hill ym. 2002, 4; Harisalo ym. 2007, 24.)

2.1.1 Poliittinen päätöksenteko

Yksinkertaisesti ilmaistuna päätöksenteko tarkoittaa valintojen tekemistä kahden tai useamman eri vaihtoehdon väliltä. Päätöksentekijällä on tiedossaan joukko kyseiseen päätöksentekoon vaikuttavia päätösvalintoja, joista jokaiseen liittyy kustannuksia, toteutuvia asiantiloja ja vaikutuksia. Päätöksentekijän tehtävänä onkin punnita vaihtoehtojen kustannuksia ja hyötyjä, vaikkakaan käsitykset päätöksen ja toteutuvan asiantilan keskinäisestä suhteesta eivät aina ole realistisia, ja siten valita vaihtoehtoista sopivimpana pitämänsä. Päätöksentekijät eivät koskaan tee päätöksiään tyhjiössä, vaan heidän on aina otettava huomioon sekä institutionaalisia rajoitteita (esim. päätöksentekotapa ja päätössääntö) sekä resurssirajoitteita (esim. raha ja aika). Päätöksenteko on ihmisten tekemiä valintoja. Jos koneet pystyisivät laskemaan ja valitsemaan parhaimman mahdollisen vaihtoehdon, ei ihmisten päätöksentekoa tarvittaisi. Päätöksenteko alkaa kuitenkin siitä, mihin laskelmat ja arvioinnit loppuvat. (Miller 2002, 59; Heymann 2008, 4; Paloheimo ym. 2012, 261.)

Julkisen vallan eli julkista valtaa käyttävien päättäjien tekemien päätösten tarkoituksena on toteuttaa julkista politiikkaa. Anderson (2013, 5) kirjoittaakin: ”*Policymaking is "political"; it involves "politics".*” Se, minkälaisia tuotoksia julkinen politiikka tuottaa, riippuu poliittisista päätöksistä, jotka puolestaan ovat poliittisten päättäjien tekemiä. Poliittisten päätösten lopputulokset vaihtelevat käytettyjen rationaalisuuden asteiden mukaan. Päätöksentekoon vaikuttavat kuitenkin päättäjien lisäksi monet eri asiat. Kuten aiemmin kerrottiin, näistä tärkeimmät ovat demokratia ja sen toimivuus, yhteiskunnan rakenne, käytetyt säännöt ja prosessit, henkilöstö, strategiat sekä talouskysymykset – ne kaikki vaikuttavat omalta osaltaan siihen, millaisia päätöksiä julkinen valta tekee ja tämä puolestaan vaikuttaa siihen, millaisia tuotoksia julkinen politiikka tuottaa. (Harisalo ym. 2007, 35, 171; Anderson 2013, 5-6.)

Poliittinen päätöksenteko on siis päätöksentekoa julkishallinnollisissa organisaatioissa ja sitä tehdään julkisen vallan toimesta. Poliittiset päätökset voivat vaikuttaa suureen määrään ihmisiä ja julkinen hallintokoneisto on se keino, jonka avulla näitä päätöksiä säädetään. Päätöksenteko onkin osa politiikkaprosessia, jolla tarkoitetaan sitä järjestelmää, jossa viranomaiset tuottavat palveluita, valvovat sääntöjen noudattamista ja huolehtivat tulonsiirroista. Se tarkoittaa päätettyjen asioiden tekemistä eli poliittisen tahdon noudattamista. Poliitiikkaprosessi on laaja käsite ja siihen vaikuttaa koko yhteiskunta: yhteiskunnalliset voimat mukauttavat ja suuntaavat politiikan ja hallinnon työtä. Aina, kun ihmiset puhuvat käyttämistään julkisista palveluista tai saamistaan tulonsiirroista, he puhuvat politiikkaprosessista. Poliitiikkaprosessi pitää sisällään siis kaiken julkisen hallinnon eri muodot. (Mitchell ym. 1969, 391; Hill ym. 2002, 4, 198; Harisalo ym. 2007, 58, 72.)

Poliitiikkaprosessi sisältää hallinnollisen hierarkian ja kerroksellisuuden, joka vaikeuttaa kansalaisten saamaa kuvaa poliittisista päättäjistä. Kun kansalaiset demokraattisilla vaaleilla äänestävät edustajia politiikan johtoportaisiin, he saattavat kuvitella, että päättäjät toimivat siitä edespäin lupaamillaan tavoilla. Kuitenkin, koska politiikkaprosessiin vaikuttavat kaikki yhteiskunnalliset voimat, siihen vaikuttaa myös moni muu asia kuin yksittäisten päättäjien tahto: valinnan ja vuorovaikutuksen prosessit, tosiasialliset ja normatiiviset rajoitteet, politiikan päämäärien ongelmat, politiikan innovaatiot sekä poliittisten aikaansaannosten seuraukset. Poliitiikkaprosessin olosuhteet vaikuttavat ja muuttavat poliittisia päätöksiä, eli esimerkiksi työntekijöiden toiveet ja vaatimukset voivat vaikuttaa tehtyjen päätösten toteuttamiseen. Lisäksi usein ajatellaan, että politiikkaprosessissa tehdyt päätökset ovat rationaalisia ja pitkän harkinnan tuotoksia. Päättäjät eivät välttämättä ole kuitenkaan etsineet yhteistä etua, toimineet objektiivisesti tai heillä ei ole ollut muuta mahdollisuutta toimia. Lisäksi poliittinen päätöksenteko on monimutkainen prosessi, jota avataan hieman seuraavaksi. (Mitchell ym. 1969, 391; Moore 2000, 15; Harisalo ym. 2007, 58-59, 72; Heymann 2008, 4.)

Eduskunta ja lakien säätäminen

Koska tässä tutkimuksessa tutkitaan valtionhallinnon tasolla tehtyjä päätöksiä kotihoidon tukeen liittyen, on perusteltua tarkastella valtionhallintoa päätöksentekokoneiston osalta. Päätöksenteko perinteisessä valtionhallinnossa ei oleellisesti poikkea minkä tahansa yhteisön päätöksenteosta. Vaiheet jakautuvat suunnitteluun eli valmisteluun, varsinaiseen päätöksentekoon, täytäntöönpanoon sekä valvontaan. Kuitenkin, tarkasteltaessa ylimpien valtioelimien päätöksentekoa, astuu

kuvaan monimutkaisuus ja kompleksisuus. Ylimpiä valtioelimiä Suomessa ovat eduskunta, valtioneuvosto ja tasavallan presidentti. (Tiihonen ym. 1985, 82-93, 113, 151.)

Koska eduskunnalle kuuluu tärkeimpänä valtaoikeutena lainsäädäntövalta, jota käyttäen myös kotihoidon tuen lakia säädetään, on syytä tarkastella eduskunnan lainsäädäntötyötä hieman tarkemmin. Eduskunnassa päätöksenteko etenee käsittelyvaiheitten mukaan. Ensimmäisenä käsittelemätön asia ilmoitetaan täysistunnossa saapuneeksi, jonka jälkeen se siirtyy lähetekeskusteluun eli sen lähettämisestä valiokuntaan käydään keskustelua. Edellä mainittu käsittelemätön asia voi olla juuri esimerkiksi hallituksen esitys, jossa esitetään lakiin tehtäviä muutoksia. Hallitus tekee siis esityksen lain muuttamisesta tai uuden lain luomisesta ja sitä käsitellään täysistunnossa kansanedustajien kesken lähetekeskustelussa. Tämän jälkeen hallituksen esitys lähetettäneen valiokuntaan, joita on yhteensä kuusitoista kappaletta. Monet kotihoidon tuen lakia koskevista esityksistä siirtyvät lähetekeskustelusta esimerkiksi Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tai Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan käsiteltäväksi. Sama hallituksen esitys voi käydä useamman valiokunnan käsittelyssä. Aluksi lakiehdotuksen on läpäistävä valiokuntakäsittely ja sen jälkeen lain säätäminen riippuu siitä, onko lakiehdotus tavallinen laki vai perustuslaki. Valiokunta voi tehdä muutoksia tai hyväksyä tai hylätä lakiehdotuksen sellaisenaan. (Tiihonen ym. 1985, 81-83; Husa ym. 2008, 90; Jyränki ym. 2012, 317; Eduskunta 2014b.)

Valiokuntakäsittelyn jälkeen hallituksen esitys tai lakialoite saapuu eduskunnan täysistuntoon, jossa kansanedustajat käsittelevät lakiehdotuksen ja huomioivat valiokunnan tai valiokuntien mietinnöt ja lausunnot. Asiat, joita ei käsitellä tavallisen lakiehdotuksen tapaan kahdessa käsittelyssä, siirtyvät täysistunnossa ainoaan käsittelyyn tuleviin asioihin. Tavalliset lakiehdotukset kuitenkin siirtyvät valiokuntakäsittelyn jälkeen täysistunnon ensimmäiseen käsittelyyn, eli asiasta käydään yleiskeskustelu. Yleiskeskustelun jälkeen lakiehdotuksesta keskustellaan yksityiskohtaisesti ja siinä päätetään lain yksityiskohtaisesta ja tarkasta sisällöstä. Lakiin voidaan ehdottaa muutoksia ja pykälistä tarvittaessa äänestetään. Kun ensimmäinen käsittely on lakiehdotuksen osalta käyty läpi, siirtyy lakiehdotus odottamaan toista käsittelyä. Toinen käsittely voidaan käydä täysistunnossa aikaisintaan kolmantena päivänä ensimmäisen käsittelyn päättymisestä. Toisessa käsittelyssä lakiehdotukseen ei enää voida tehdä muutoksia, vaan se hylätään tai hyväksytään. Kun asian käsittely täysistunnossa on päättynyt, on myös lakiehdotuksen eduskuntakäsittely myös loppunut. Kun hallituksen esitys on hyväksytty ja presidentti on sen allekirjoituksellaan vahvistanut, tulee laki voimaan. Tästä laista merkinä on eduskunnan vastaus. Kun laki on tullut voimaan, hallinto- ja lainkäyttöviranomaiset ovat velvollisia virkavastuun uhalla sovel-

tamaan sitä. (Eduskunta 2014b; Husa ym. 2008, 101-103.)

2.1.2 Poliittisten päätösten perustelut

Politiikka ja julkisen politiikan toteuttaminen sisältää paljon päätöksiä koskien ihmisten elämää ja hyvinvointia – tällaisia päätöksiä ei pystytä aina perustelemaan loogisista, kuten taloudellisista, lähtökohdista. Julkisen vallan tekemissä poliittisten päätösten järjestelmässä, eli politiikkaprosessissa, päätöksenteko muuttuu ja elää koko ajan. Lähes päivittäin tehdään poliittisia päätöksiä ja jokainen päätös voidaan tehdä erilaisten perusteluiden mukaan: päätöksenteon muoto, resurssit, päättäjien oma tahto, tavoitetila, saatavilla olevat faktat ja monet muut asiat vaikuttavat päätöksentekoon. Päätösprosessi politiikan alalla on osa suurta kokonaisuutta, johon vaikuttaa koko yhteiskunta: sen kansalaiset, päättäjät, tavat, historia sekä muut valtiot. (Suhonen 1988, 147; Brinkerhoff 2002, 5; Harisalo ym. 2007, 58-59, 72.)

Tehdyt päätökset on kuitenkin aina perusteltava. Päätökset tehdään aina joidenkin perusteluiden pohjalta – ilman perusteluita tai syitä tehty päätös on arpapeliä, jolloin lopputuloksella ei ole väliä. Koska poliittiset päätökset ovat sen luontoisia, että niiden kautta saavutettuja tulemia on mahdotonta ennustaa, ei päätöksentekoa voida rakentaa myöskään pelkkien laskelmien varaan. Tämä tekeekin poliittisesta päätöksenteosta haastavan: tulevaisuutta ei voida ennustaa, on vain luotettava useiden eri asiantuntijoiden arvoihin mahdollisista tuloksista ja valittava niistä paras mahdollinen. Lisäksi kaiken tulisi tapahtua nopeasti, kiireisellä aikataululla ja niukkien resurssien puitteissa. Vaikka päätöksenteko onkin hyvin kompleksinen kokonaisuus, on sitä mahdollista kuitenkin analysoida. Seuraavaksi käsitellään päätöksenteon rationaalisuuden muotoja, joiden avulla päätöksiä, päätöksentekoa ja päätösten perusteluita on mahdollista analysoida.

Päätöksenteon rationaalisuus

Rationaalisuuden avulla luonnehdittua päätöksentekoa on helpompi analysoida sekä määritellä miksi ja miten päätöksenteko on tapahtunut. Päätöksenteko jakautuu päämäärarationaaliseen ja arvorationaaliseen päätöksentekoon. Päämäärarationaalista päätöksentekoa voidaan luonnehtia vielä neljän eri rationaalisuusasteen avulla. Nämä päätöksenteon rationaalisuusasteet ovat täydellinen rationaalisuus, rajoitettu rationaalisuus sekä inkrementaalinen ja ekstrarationaalinen päätöksenteko. Seuraavaksi esitellään nämä päämäärarationaalisen päätöksenteon neljä osa-aluetta, joiden jälkeen kerrotaan arvorationaalisesta päätöksenteosta. (Suhonen 1988, 147; Harisalo ym.

2007, 65-71.)

Täydellistä rationaalisuutta pidetään päätöksenteossa ihannetilana. Rationaalisuus on järkevää, loogista, ymmärrettävää ja ennustettavaa, jossa johtopäätökset on johdettu käsittelyn kohteena olevasta ongelmasta selvästi ja mielekkäästi. Ihminen on rationaalinen ja haluaa toimia rationaalisesti. Täydellinen rationaalisuus on kuitenkin ideaalitila, jota on mahdoton saavuttaa. Siinä kaikki päätökseen ja sen lopputulokseen vaikuttavat faktat ovat tiedossa ja jokainen vaihtoehto on mahdollista arvioida täydellisesti. Toinen päätöksenteon rationaalisuuden tyyppi on rajoitetun rationaalisuuden muoto. Koska täydellistä rationaalisuutta on kritisoitu valtavasti, rajoitetun rationaalisuuden mukaan päätöksenteossa päättäjät ei voi tietää kaikkea eikä pysty varautumaan kaikkeen. Sen mukaan päättäjien tulisi odottaa ongelmien kehittymistä, eikä puuttua pieniin ongelmiin liian aikaisin, koska silloin he voivat valita väärin. Päättäjien tulisi myös pysyttäytyä totutuissa rutiineissa ja käyttää paljon konsultaatiota saadakseen kaiken mahdollisen tiedon ongelmista. (Miller 2002, 55-56; Sanderson ym. 2006, 8; Harisalo ym. 2007, 66-69.)

Kolmas päätöksenteon rationaalisuuden muoto on inkrementaalinen päätöksenteko. Täydellisessä ja rajoitetussa rationaalisuudessa lähtökohtana ovat tavoitteet, jotka määräävät keinojen etsinnät, kun taas inkrementaalisen päätöksenteon mukaan keinot määrittävät tavoitteet: päättäjät kohdistavat huomionsa käytössä oleviin resursseihin, kuten organisaatioon, taloudellisiin voimavaroihin ja henkilöstön määrään. Ongelmasta pyritään pääsemään pois päin, mutta eteneminen ei tapahdu tavoitteen suuntaisesti. Tuloksia ei siis ole mahdollista ennakoita ja päättäjillä on rajoitettu määrä valtaa toimia haluamallaan tavalla. Ekstrarationaalisen päätöksenteon mukaan päättäjät voivat joutua tukeutumaan olosuhteiden pakosta päätöksiä tehdessään alitajuntaansa kuten oivallukseen ja intuitiiviseen harkintaan. Päättäjillä voi olla käytössään vain vähän informaatiota ja tilanne on epävarma, eikä päätöksentekoa ohjaa selkiytetyt tavoitteet. Koska he ”*eivät voi johtaa luotettavia johtopäätöksiä käsittelyn kohteena olevasta ongelmasta (täydellinen ja rajoitettu rationaalisuus) eivätkä tyytyä etääntymään ongelmasta johonkin suuntaan (inkrementalismi)*” (Harisalo ym. 2007, 71), he tukeutuvat omiin vaistoihinsa ja aavistuksiinsa eli antavat intuition ohjata heitä ekstrarationaalisen päätöksenteon mukaisesti. (Harisalo ym. 2007, 69-72; Sheate 2009, 203.)

Päämäärarationaalista päätöksentekoa voidaan siis luonnehtia sen rationaalisuusasteen (täydellinen rationaalisuus, rajoitettu rationaalisuus sekä inkrementaalinen ja ekstrarationaalinen päätöksenteko) avulla. Päämäärarationaalisuudella tarkoitetaan väljän käsitteen mukaan sitä, että ihmi-

set pyrkivät toteuttamaan subjektiivisia intressejään mahdollisimman johdonmukaisesti ja usein sitä harrastetaankin juuri talouden ja budjetoinnin alueella. Ihmiset siis pyrkivät mahdollisimman loogiseen ja johdonmukaiseen toimintaan, siihen, mikä on perusteltua ja vaikuttaa parhaimmalta mahdolliselta vaihtoehdolta. (Suhonen 1988, 147; Miller 2002, 56; Harisalo ym. 2007, 65-71.)

Kuitenkin on olemassa muitakin asioita, jotka vaikuttavat poliittiseen päätöksentekoon kuin vain pelkkä looginen ajattelu ja johdonmukainen toiminta. Arvorationaalista päätöksentekoa voidaan luonnehtia siinä käytettyjen arvojen lähtökohdan perusteella. Arvorationaalisen toiminnan tavoitteet määrää uskonto, velvollisuus, moraali, vakaumus tai muu arvolähtökohta. Tällaisessa toiminnassa ei tingitä tavoitteesta toiminnan aiheuttamien kustannusten takia. Omasta edusta luopuminen tai uhrautuminen kuvaavat usein arvorationaalista toimintaa. Kun päätöksenteossa kiinnitetään huomiota vain arvoihin, muut tavoitteet saavat väistyä. Arvorationaalinen päätöksenteko ei katso kustannuslaskelmia, vaan toimii täysin arvojen pohjalta. (Suhonen 1988, 147; Harisalo ym. 2007, 65-71.)

Arvorationaalisisessa päätöksenteossa arvot ovat tärkeässä asemassa. Tavoitteet halutaan saavuttaa, vaikka se tulisikin maksamaan ja vaikka sen vuoksi jouduttaisiin luopumaan muista asioista. Se, minkä arvojen pohjalta päätöksiä tehdään, riippuu aihealueesta: esimerkiksi perhepoliittisia päätöksiä ohjaavat usein erilaiset arvot kuin työllisyyspoliittisia päätöksiä. Puhdasta arvorationaalista päätöksentekoa tapahtuu kuitenkin harvoin. Varsinkin poliittisessa päätöksenteossa päätöksentekoon vaikuttaa niin moni muukin asia, että pelkät arvot voivat jäädä resurssien jalkoihin. Seuraavaksi tarkastellaan poliittisen päätöksenteon ja arvojen monimutkaista suhdetta. (Suhonen 1988, 147; Harisalo ym. 2007, 65-71.)

Poliittisten päätösten ja arvojen suhteesta

Jos päätöksiä ja niiden perusteluita tarkastellaan rationaalisuuden asteen perusteella, pystytään selvittämään, minkä tyyppisiä perusteluita päätöksiä tehdessä on käytetty: ovatko ne olleet taloudellisiin säästöihin pyrkiviä, luonnon suojelemista tavoittelevia vaiko kenties vanhusten asemaa parantavia. Se, millä perustein päätöksiä tehdään, ilmentää aina päätösten perusteluissa käytettyjä arvoja. Jokaiseen poliittiseen aiheeseen tai päätökseen liittyy omanlaisensa arvot. Kannustavuudella perustellaan päätöksiä, jotka koskettavat työttömille luotuja koulutusohjelmia, kun taas suvaitsevaisuus mainitaan päätettäessä maahanmuuttajien sijoituspaikoista.

Mikä on sitten poliittisten päätösten ja arvojen suhde? Arvot ovat niitä, jotka määrittävät tehdyt päätökset. Ne ohjaavat, tukevat argumentteja, antavat suuntaviivoja, luovat päämääriä ja niitä apuna käyttäen perustellaan hyvinkin erilaisia mielipiteitä. Arvot ovat ikään kuin vesipuroja ja tynnyrin täyttäjät valitsevat mistä puroista haluavat tynnyrinsä täyttää – aivan kuten poliittiset päättäjät valitsevat itse, mitä arvoja haluavat noudattaa. Haasteena on kuitenkin se, että vesipuroja ja tynnyreitä on satoja erilaisia, tynnyreillä on satoja täyttäjiä ja raha sekä aika ovat rajallisia. Lisää poliittisesta päätöksenteosta arvojen näkökulmasta kerrotaan osiossa 3.2 *Arvot poliittisessä päätöksenteossa* (s. 51).

2.1.3 Julkisen politiikan ja hallinnon tuotokset

Julkinen politiikka tuottaa jatkuvasti päätöksiä, olipa ne sitten perusteltu arvo-, päämäärä- tai minkä tahansa rationaalisuusasteen perusteella. Nämä päätökset tuottavat erilaisia tuotoksia. Ensinnäkin panosten (*inputs*) avulla julkinen politiikka tuottaa tuloksia (*outputs*), jotka puolestaan ovat tuotosten (*products*) seurauksia. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että julkinen valta käyttää rahaa ja valtaa (*inputs*) tuottaakseen päivähoitopalveluja (*products*) joiden avulla se pyrkii säätelemään kansalaisten toimintaa (*outputs*). Seuraavaksi tässä osiossa keskitytään näihin tuotoksiin (*products*), joita julkinen valta tuottaa. Nämä julkisen politiikan ja hallinnon tuotokset jakautuvat kolmeen ryhmään: tulonsiirtoihin, julkisiin palveluihin sekä julkiseen sääntelyyn. Tärkeimpänä tehtävänä näillä kaikilla on kansalaisten hyvinvoinnin edistäminen, sillä niiden tavoitteet ovat yhtenäisiä ja ne liittyvät kiinteästi toisiinsa. Seuraavaksi esitellään julkisen politiikan ja hallinnon tuotoksia. Koska tämä työ rajautuu kotihoidon tukeen, joka kuuluu tulonsiirtojen osa-alueeseen julkisen politiikan tuotoksista, on tulonsiirtoja käsitelty kaikista laajimmin. (Mitchell 1969, 99; ym. Biggs ym. 2006, 400; Harisalo ym. 2007, 29, 122.)

Tulonsiirrot

Tulonsiirrot kuvaavat julkisen vallan antamaa taloudellista apua ja niiden kautta julkinen valta tukee vaikeissa taloudellisissa ja sosiaalisissa olosuhteissa olevia ja eläviä perheitä, yksittäisiä kansalaisia, yhdistyksiä, järjestöjä, yrityksiä sekä apua tarvitsevia valtioita. Julkinen valta on toimiva ja vaikuttava auttaja, sillä se voi ottaa tarvitsemansa varat verotuksen kautta kansalaisilta. Vaikkakin tulonsiirrot vaikuttavat hyvin selkeältä ja tulokselliselta tavalta auttaa ihmisiä, ei asia ole kuitenkaan näin yksinkertainen. Monet ongelmat kohtaavat kansalaisia, eikä poliittisilla päättäjillä ole hallussaan objektiivisia tai tieteellisesti hyväksyttyjä mittaristoja tai barometrejä,

joiden avulla ongelmia pystyttäisiin priorisoimaan tai luokittelemaan. Asia, joka toiselle kansalaiselle on ongelma, ei sitä välttämättä ole toiselle – olosuhteet, asiat ja tekijät vaikuttavat siihen, onko asia ongelmallinen subjektiivisesta näkökulmasta vai ei. Tämä tekee tulonsiirtojen kentästä ongelmallisen ja haastavan. Tulonsiirtojen haasteellisuuteen vaikuttaa myös kansalaisten asioiden luokitteleminen ongelmiksi: milloin jokin tietty asia luokitellaan pulmaksi tai haasteeksi? Onko ongelmista kärsivien ihmisten pantava itse asia vireille vai riittääkö se, että kanssaihmiset auttavat ja ryhtyvät vaatimaan heille apua? (King 1998, 89; Harisalo ym. 2007, 149-150.)

Tulonsiirtojen ongelmat eivät lopu päätöksentekoon. Vaikka poliittisessa päätöksenteossa olisikin tehty kestävä ratkaisut tulonsiirtojen jakamisesta ja määrästä, liittyy pulmia itse taloudellisiin tulokiinkin. Vaikka tulonsiirroilla on pystytty tasa-arvoistamaan kansalaisia ja pienentämään tuloeroja, voivat tulonsiirrot houkutella kansalaisia kääntymään julkisen vallan puoleen ilman, että he yrittäisivät ratkaista ongelmansa ensin omin voimin. Mitä helpompi mahdollisuus ihmisillä on saada tulonsiirtoja, sitä todennäköisemmin he turvautuvat niihin muiden menettelytapojen sijasta. Mitä useampaa ihmistä julkisen vallan on tulonsiirroilla autettava, sitä suuremmaksi tulonsiirtojen budjetti kasvaa ja sitä enemmän julkisen vallan on verotettava kansalaisiltaan. Vaikka tulonsiirroilla pyritäänkin ehkäisemään köyhyyttä ja luomaan tasa-arvoa, ei asia ole niin yksinkertainen: tulonsiirtojen suuruus näyttäisi jopa lisäävän köyhyyttä markkinatulolla mitattuna. (Sallila 2005, 600; Harisalo ym. 2007, 150-151.)

Tulonsiirrot voidaan jakaa kahteen ryhmään: yritysten hyvinvointia ja sosiaalista hyvinvointia edistäviin tulonsiirtoihin. Vaikka yritysten tarkoituksena on selvittää markkinoilla omilla taidoillaan, julkisen vallan tehtävänä on puuttua mahdollisesti esiintyviin diskriminaatioihin ja privilegioihin lakisääteisillä tavoilla. Julkisen vallan missiona ei ole auttaa yrityksiä selviämään kilpailussa, mutta tästä huolimatta se on ottanut käyttöön yritysten hyvinvointia (*corporate welfare*) edistäviä suoria ja epäsuoria tulonsiirtoja. (Harisalo ym. 2007, 151-154.)

Sosiaalista hyvinvointia edistävillä tulonsiirroilla puolestaan tarkoitetaan julkisen vallan maksamia tulonsiirtoja yksittäisille kansalaisille heidän tarvitessaan taloudellista tukea eri elämäntilanteissa. Nämä tulonsiirrot voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään: yleisiin ja kohdennettuihin tulonsiirtoihin. Yleisillä tulonsiirroilla tarkoitetaan etuuksia, jotka ovat kaikille samansuuruisia. Esimerkiksi lapsilisä on yleinen tulonsiirto, sillä sitä maksetaan jokaisesta lapsesta tiettyyn ikään asti vanhempien tuloista riippumatta. Kohdennetuilla tulonsiirroilla puolestaan tarkoitetaan sellaisia tulonsiirtoja, joiden avulla julkinen valta auttaa ihmisiä jotka täyttävät avun saamiseksi tie-

tyt, etukäteen määritellyt kriteerit. Esimerkkinä kohdennetuista tulonsiirroista on asumistuki, jota julkinen valta jakaa niille kansalaisille, joiden tulot alittavat tietyn tason. Kohdennetut tulonsiirrot voidaan jakaa vielä kahteen ryhmään: tarveharkintaan ja subjektiiviseen oikeuteen perustuviin tulonsiirtoihin. Tarveharkintaan nojautuvissa tulonsiirroissa julkinen valta voi harkita tulonsiirtojen myöntämistä apua hakevalle, kun taas subjektiiviseen oikeuteen perustuviin tulonsiirtoihin on oikeutettu jokainen, joka täyttää avun ehdot. Tarveharkintaisesta tulonsiirrosta on esimerkkinä kuntoutusraha, jota maksetaan harkinnanvaraisesti, kun taas subjektiivisesta tulonsiirrosta on esimerkkinä opintotuki, jota saa opiskelija tietyt ehdot täyttäessään. (Harisalo ym. 2007, 151-152.)

Kansalaisille maksettavia tulonsiirtoja on lisätty valtion vaurastumisen myötä ja uusia tulonsiirtoja on otettu jatkuvasti käyttöön. Mekanismi, joka arvioi tulonsiirtojen kysyntää, on nimeltään subjektiivinen tasa-arvo. Tämän avulla havainnollisesta tilannetta, jossa kansalaiset uskovat omaavansa samanlaiset ja yhtäsuuret mahdollisuudet toteuttaa omakohtaisia ja yksilöllisiä tavoitteitaan ja pyrkimyksiään. Jos ihmiset kokevat, että heillä ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia toteuttaa tavoitteitaan, alkavat he vaatia tulonsiirtoja julkiselta vallalta edistääkseen ja parantaakseen mahdollisuuksiaan. Poliitikassa ja hallintokäytännössä subjektiivista tasa-arvoa koskeviin vaatimuksiin on reagoitu hyväksymällä tulonsiirtojen perustaksi jo pelkkien vaatimusten esittäminen. Tätä kutsutaan tarpeiden tyydyttämisen maksimoinniksi. Edellä mainitun lisäksi subjektiivista tasa-arvoa on pyritty edistämään nojautumalla Pareto-kriteeriin. Pareto-parannus (*improvement*) on tilanne, joidenkin ihmisten auttaminen ei vahingoita muita ihmisiä. Edellä mainittuun tilanteeseen on kuitenkin vaikea päästä, sillä Pareto-optimi on yleisempi tila. Siinä ketään ei voida auttaa samalla huonontamalla jonkun toisen tilannetta tai hyvinvointia. (Just ym. 2004, 15; Harisalo ym. 2007, 152.)

Julkisen vallan maksamien tulonsiirtojen verkko on monimutkainen. Jokainen tulonsiirron muoto sisältää oman suuren kokonaisuutensa omine tavoitteineen, riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteineen ja kriteereineen. Jokaista tulonsiirto-ohjelmaa hallitsee eri viranomainen, jolloin yksi kansalainen voi saada samaan aikaan keskenään yhteensopimattomia ja eri tarkoituksia palvelevia tulonsiirtoja. Tätä tilannetta kutsutaan tuloloukuksi: palkkatulojen lisäys tai uuden tulonsiirron saaminen vähentää joidenkin muiden tulonsiirtojen määrää. Tällaisissa tilanteissa ihmiset voivat nähdä kannattavaksi ruveta maksimoimaan tulonsiirtojaan ja kieltäytymään heille tarjotuista töistä. Tuloloukkuja on yritetty hajottaa siinä kuitenkin onnistumatta: julkisesta politiikasta vastuussa oleva rakennelma on haarautunut ja hajaantunut eri hallinnon tasoille. Keskitetyn pää-

töksenteon avulla tämä ongelma olisi mahdollista ratkaista, mutta käsitys yhteiskunnan jäsenten hyvinvoinnista on niin kompleksinen, että siitä on mahdotonta tehdä päätöksiä keskitetysti. (Harisalo ym. 2007, 152-153.)

Julkiset palvelut

Julkisen politiikan ja hallinnon tuotoksista julkisilla palveluilla tarkoitetaan julkisilla varoilla tuotettuja palveluja kansalaisille. Julkisia palveluita (*public service*) käytetään usein synonyyminä hallituksen tai valtion (*government*) tuottamille palveluille, mutta käsitteenä se on laajempi ja kattaa myös muiden julkissektoreiden tuottamat palvelut. Julkisia palveluita on mahdollista luokitella sen perusteella, kuinka yhteistä palvelun käyttö on (käytön yksityisyys vs. käytön yhteisyys) ja toisaalta sen perusteella, kuinka mahdollista kansalaisten on käyttää jotain julkisesti järjestettyä palvelua (poissulkevuus vs. ei-poissulkevuus). Esimerkiksi puhdasta ilmaa saa Suomessa hengittää vapaasti kuka tahansa ja sitä käytetään yhteisesti (ei-poissulkeva yhteinen käyttö). Vastaavasti Kansaneläkelaitoksen myöntämää kotihoidon tukea saa Suomessa vain tietyt ehdot täyttävä perhe, ja tämä perhepoliittinen tulonsiirto on kunkin kotitalouden omassa käytössä (poissulkeva yksityinen käyttö). (Perry ym. 1990, 368; Harisalo ym. 2007, 122.)

Edellä mainitun jaottelun kautta näemme kuinka laajasta ja moninaisuudesta kokonaisuudesta on kyse käsiteltäessä julkisia palveluita. Koska julkisten palvelujen yksiselitteinen ja tyhjentävä luokittelu on mahdoton tehtävä, on luokitteluja pyritty perustamaan erilaisiin käsitteellisiin ja teoreettisiin kriteereihin perustuen. Käsitteellisiin kriteereihin pohjautuen julkiset palvelut voidaan jakaa sekä hyvinvointipalveluihin ja infrastruktuuripalveluihin että suunnitteluun liittyviin, mahdollistaviin ja valvoviin palveluihin. Teoreettisella tasolla ajateltuna julkiset palvelut ovat osa julkisen politiikan kokonaisuutta – tällöin palvelut näyttäytyvät politiikan toimeenpanoketjun osana. Tällaisen tarkastelutavan perustana ovat yhteiskunnalliset puutteet, konkreettiset tavoitteiden asettelut, resurssimääritelmät, palvelutapojen valinta ja niin edelleen. (Harisalo ym. 2007, 123.)

Vaikka julkisten palvelujen käsitteen määrittely on haastavaa, on se kuitenkin julkisen politiikan kaikista konkreettisista osista kansalaisille. Jokainen suomalainen käyttää julkisia palveluita jossain elämänsä vaiheessa: opiskelemme koulussa, asioimme virastoissa, käymme sairaalassa... Kun teemme näitä asioita, käytämme julkisia palveluja. Jokaisella on tunneperäinen mielipiteensä ja kokemuksensa palveluista ja niiden laadusta, eikä tätä pidä väheksyä. Julkisen politiikan haasteena on kuitenkin se, että kansalainen ei usein erota julkista palvelua julkisesta tehtävistä ja toi-

minnoista. Julkiset tehtävät näyttäytyvät mm. armeijana, lääninhallituksena ja verotuksena. Ero-
na julkisilla tehtävillä ja julkisilla palveluilla on se, että palvelut on luotu palveluiksi kansalaisia
varten. Julkisia palveluja käyttäessään kansalainen kohtaa hallinnon ja saa palvelua käyttäessään
palvelukokemuksen. Toki palvelukokemuskaan ei ole julkisen palvelun määrittelynä aivan on-
gelmaton ja yksiteltteinen: osa palveluista on sen luontoisia, esimerkiksi internet-palvelut, että
kansalainen niitä käyttäessään kokee erityisiä palvelukokemuksia. (Harisalo ym. 2007, 123-124.)

Julkisen politiikan kehittyessä sen ensimmäisenä tehtävänä oli antaa taloudellista tukea köyhyy-
dessä eläville. Tämän jälkeen painopiste on siirtynyt julkisiin palveluihin, joiden tavoitteena puo-
lestaan oli taata kansalaisille tasavertainen terveydenhuolto, sosiaaliset palvelut ja koulutus a-
suinpaikasta ja varallisuudesta riippumatta. Julkisen politiikan kolmas aalto, julkinen sääntely, on
vasta kehittymässä paraikaa. Vaikka sääntely on julkisen politiikan uusin tuotos, tukeutuvat vi-
ranomaiset sääntelyyn yhä enenevässä määrin. (Harisalo ym. 2007, 136-137.)

Julkinen sääntely

Julkisen sääntelyn suosiminen perustuu kolmeen tekijään. Ensinnäkin sääntely vaikuttaa tehok-
kaalta tavalta edistää yhteiskunnallisia pyrkimyksiä ja tarkoituksia. Sääntelyn avulla pystytään
esimerkiksi ohjaamaan kansalaisia entistä terveellisimpiin elämäntapoihin tai luonnonsuojelemi-
seen. Kun tiettyä asiaa koskeva sääntely on saatettu voimaan, on julkisen vallan tehtävänä vain
seurata tilanteen kehittymistä ja oikaista probleemat sanktioiden avulla. Lisäksi sääntely antaa
julkiselle vallalle mahdollisuuden siirtää kustannuksia kansalaisten maksettaviksi. Julkisen sään-
telyn yhteiskunnallisia kustannuksia ei ole mahdollista saada helposti selville eikä niitä siksi voi-
da budjetoida tulonsiirtojen ja palvelujen kustannusten tavoin. Julkinen sääntely (*public regula-
tion*) onkin siis enemmän lakien säätämistä kuin tulonsiirtojen tai varojen kohdentamista. Kol-
mas tekijä julkisen sääntelyn suosimiseen on se, että Suomen kansalaiset ovat lainkuuliaisia.
Kansalaiset noudattavat julkisen vallan voimaan saattamaa sääntelyä. Vaikka he eivät pitäisi sii-
tä, kansalaiset silti yrittävät toimia sen mukaan. Kun sääntely on läpäissyt asianmukaisen päätök-
senteko- ja voimaansaattamisprosessin, sitä pidetään oikeudenmukaisena. (Lane 2000, 52; Hari-
salo ym. 2007, 137.)

Oikeudenmukaisuuden tunne suomalaisissa liittyy olennaisesti siihen, että lain edessä kansalaiset
ovat tasa-arvoisia – samanlaiset tapaukset ratkaistaan samalla tavalla, eikä ketään suosita tai
rangaista enempää kuin toista. Oikeudenmukaisuus ja demokraattisuus tarjoaa kansalaiselle var-

muutta, turvallisuuden tunnetta ja ennakoitavuutta. Tätä yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta pidetään yllä perinteisellä sääntelyllä, sillä se koskettaa kaikkia eikä se sulje ketään ulkopuolelle. Koska yhteiskuntaelämä kehittyy ja monipuolistuu jatkuvasti, on myös sääntelyä kehitettävä. Esimerkiksi teknologia kehittyy niin suurella vauhdilla, että vanhat lait eivät riitä kattamaan uusia rikoksia, vaan lakeja on uusittava ja päivitettävä nykyaikaisemmiksi. Julkisen vallan onkin luotava tarvittaessa oikeudenmukaisia olosuhteita uusille elämän- ja tieteenaloille. (Palast ym. 2002, 16, 19; Harisalo ym. 2007, 137-138.)

Perinteisen eli lainsäädännöllisen sääntelyn rinnalle on kehittymässä toisenlainen, moderni sääntelyn muoto. Tämän sääntelyn tehtävänä on tukea julkista palvelua, sillä jokainen palvelu edellyttää erilaista sääntelyä ja sääntelyn tarve on erilainen eri palveluntuotannon lohkoilla. Toiseen modernin sääntelyn tehtävänä on säännellä taloudellista tukea. Julkiset tulonsiirrot tarvitsevat sääntelyä, sillä taloudellista tukea jaetaan yhteiskunnassa mm. yksittäisille ihmisille, yhdistyksille ja yrityksille. Julkisen avun tarkoituksiperät ja autettavien tilanteet eroavat paljon toisistaan, jonka vuoksi sääntelyä eri osa-alueille tarvitaan. Viimeisenä modernin sääntelyn tehtävänä on sääntelypolitiikka, jossa sääntely on työkalu poliittisten tavoitteiden toteuttamiseen. Tällä tarkoitetaan sitä, että kun palvelu- ja tukisääntelyssä sääntelyllä itsellään on toissijainen, avustava merkitys, niin sääntelypolitiikassa itse sääntelyllä on ensisijainen asema. Poliittisia tavoitteita edistetään sääntelyn avulla suoraviivaisesti ja sääntelypolitiikkaa puolestaan tuetaan taloudellisen tuen erilaisilla muodoilla sekä palveluilla. (Harisalo ym. 2007, 138-139.)

2.2 Perhepolitiikka Suomessa

Tässä luvussa käsitellään perhepolitiikkaa. Ensin esitellään perhepolitiikan historiaa ja sen jälkeen sen toteuttamista Suomessa. Näiden jälkeen kerrotaan julkisen politiikan ja hallinnon perhepoliittisista tuotoksista. Luvun lopuksi syvennytään kotihoidon tukeen, joka on yksi perhepoliittisista tukimuodoista.

2.2.1 Perhepolitiikan historia

Varhaisimmat perhepoliittiset liikkeet luotiin jo satakymmenen vuotta sitten, vuonna 1904, kun Suomessa perustettiin ensimmäinen lastenneuvonta-asema. 1910-1920-luvut olivat suurten muutosten aikaa, kun lasten ja vanhempien hyvinvointiin alettiin perustavalla tasolla kiinnittää huomiota. Muutama vuosi myöhemmin lastenneuvonta-aseman perustamisesta käynnistyi aviotto-

mien äitien ensikotitoiminta ja vuonna 1922 puolestaan ensimmäinen lastenneuvola perustettiin. Lastensuojelulaki tuli voimaan vuonna 1927 ja säännöt lapsen huostaanotosta vajaat kymmenen vuotta myöhemmin. Suomessa myös otettiin käyttöön maailmanlaajuisesti ainutlaatuinen äitiyspakkaus vuonna 1938 ja kymmenen vuotta myöhemmin Suomi aloittikin perhepoliittisen tukikonaisuutensa perustamisen, jolloin lapsilisäjärjestelmä otettiin käyttöön. Samana vuonna maksumaton kouluruokailu alkoi ensimmäisenä maailmassa. Lapsilisä vaikutti huomattavasti lapsiperheiden toimeentuloon ja sen merkitys näkyikin myös yhteiskunnallisella tasolla. (STM 2006, 4; STM 2013 8.)

Perhepoliittisten tukimuotojen kehittäminen jäi taka-alalle jopa pariksikymmeneksi vuodeksi, sillä poliittiset painopisteet olivat eläketurva- ja sairausvakuutusjärjestelmien kehittämisessä. Vaikka tukijärjestelmää ei uudistettu, perhepolitiikan kentällä tapahtui paljon muuta. Vuonna 1949 saavutettiin tilanne, jossa kunnallinen äitiys- ja lastenneuvolaverkosto kattoi koko maan. Lisäksi tuona vuonna aloitettiin äitiysavustuksen antaminen kaikille synnyttäjille. Äitiyspäivärahajärjestelmä muutettiin osaksi pakollista sairausvakuutusta vuonna 1964 ja vuotta myöhemmin Suomessa päästiin tilanteeseen, jossa perhe-eläkejärjestelmät kattoivat koko väestön. (Anttonen 1999, 94; STM 2013, 8.)

1970-luvun puolivälin tienoilla perhepoliittiset asiat nostivat päätään ja niihin alettiin taas kiinnittää huomiota poliittisella tasolla. Heti vuonna 1970 luotiin lapsen hoitotuki sairaan tai vammaisen lapsen hoitoon ja vuonna 1972 neuvolatoiminta ja kouluterveydenhuolto liitettiin osaksi terveyskeskuksia. Vuotta myöhemmin kunnille luotiin velvollisuus järjestää päivähoito alle kouluikäisille ja vuonna 1975 puolestaan astui voimaan laki lapsen elatuksesta. Vuosina 1976-1978 myös isien ja ottoäitien oikeudet huomioitiin: ottoäidit oikeutettiin äitiysrahaan, isät saivat mahdollisuuden isyyslomaan äidin suostumuksella sekä laki isyyden toteamisesta ja vahvistamisesta tai kumoamisesta astui voimaan. Vuosien 1985 ja 1991 välillä luotiin paljon erittäin tärkeitä perhepoliittisia uudistuksia, jotka ovat voimassa pitkälti vielä nykyäänkin: pienten lasten kotihoidon tuki astui asteittain voimaan, äitiysraha jakautui äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaan, hoitovapaa luotiin alle kolmivuotiaiden lasten vanhemmille, päivähoito-oikeus tuli voimaan ja isät saivat oikeuden äitiys- tai vanhempainpäivärahakaudella pidettävään isyysvapaaseen. (STM 2006, 4-5; STM 2013, 8-9.)

Vaikka uudistuksia perhepoliittisissa etuuksissa tapahtui jatkuvasti, lapsilisä pysyi 1990-luvulle asti tärkeimpänä perhepoliittisena tukimuotona. Ajan kuluessa lapsilisän reaaliarvo oli laskenut,

mutta korotusten myötä 1990-luvun alkuun tultaessa tuen reaaliarvo pystyttiin kolminkertaistamaan 1970-luvun alkuun verrattuna. Perhetukiuudistus toteutettiin vuonna 1994, jossa lapsiperheiden keskeiset verovähennykset poistettiin ja ne korvattiin korkeammilla lapsilisillä ja lapsiperheiden asumistuen parannuksilla. Tämä merkitsi lapsilisätuen tason merkittävää nousua, mutta tätä tasoa jouduttiin yhteiskunnallisen taloudellisten laskusuhdanteen vuoksi laskemaan, jolloin myös lapsilisän reaaliarvo laski. 2000-luvun alussa lapsilisän reaaliarvo oli laskenut alle 1990-luvun tason. Tilanne pysyi muuttumattomana, kunnes vuonna 2004 hallitus nosti lapsilisää. (STM 2006, 4-5; STM 2013, 8-9.)

1990-luvun lopussa puolestaan tapahtui monia päivähoitollisia uudistuksia. Vuonna 1996 päivähoito-oikeus myönnettiin kaikille alle kouluikäisille lapsille, mutta lasten kotihoidon tukea ja asumistukea heikennettiin. Vuonna 1997 yksityisen hoidon tuki luotiin yksityisten päivähoitopalvelujen käyttöön ja samana vuonna ottoisat alkoivat saada isyysrahaa. 2000-luvulle tultaessa kiinnitettiin entistä enemmän huomiota pieniin lapsiin, kun maksuton 6-vuotiaiden esiopetus siirrettiin kunnan velvollisuudeksi ja peruskoulujen oppilashuolto muutettiin lakisääteiseksi palveluksi sekä 1.- ja 2.-luokkalaisten aamu- ja iltapäivätoiminta lisättiin perustuslakiin vuonna 2004. Kaksi vuotta myöhemmin huomioitiin poliittisella kentällä myös syntymättömät lapset, kun voimaan tuli laki hedelmättömyyden hoidosta ja sikiöseulonnat muuttuivat lakisääteisiksi. (Anttonen 1999, 94; STM 2013, 9.)

Vanhempien oikeudet ja vapaudet nousivat esille vuonna 2007 ja ottoisille myönnettiin samat oikeudet isyysrahaan ja isäkuukauteen kuin biologisille isille. Kahta vuotta myöhemmin luotiin oikeus myös samaa sukupuolta oleville vanhemmille perheen sisäiseen adoptioon. 2010-luvulle tultaessa ovat tukien merkitykset korostuneet perhepoliittisten linjausten uudistamisessa: lapsilisä, kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki ja vähimmäismääräinen vanhempainpäiväraha sidottiin indeksiin vuonna 2011 ja yksityishuoltajalle myönnettiin korotettu perusosa toimeentulotukeen vuonna 2012. (STM 2013, 9.)

2.2.2. Perhepolitiikan järjestäminen Suomessa

Suomessa yhteiskunnan toimenpiteillä pyritään tukemaan perheiden omatoimisuutta ja valinnan vapautta. Perhepolitiikka on politiikan osa-alue, jolla on laajat ja kauaskantoiset vaikutukset moniin yhteiskuntapolitiikan lohkoihin. Suomessa perhepolitiikan lähtökohtana on luoda perheelle kohtuulliset taloudelliset ja toiminnalliset elämisen puitteet sekä tukea perheen sisällä sosiaalista

ja henkistä kehitystä. (Säntti 1993, 1-3.)

Perhepolitiikan tavoitteet voidaan ryhmitellä kolmeen pääkategoriaan:

1. ”*Turvallisen ja myönteisten kasvuedellytysten luomisen tavoite: turvataan lapsille ja perheen muille jäsenille mahdollisuus ylläpitää ja kehittää läheisiä ja kiinteitä ihmissuhteita*
2. *Kustannusten tasaamisen tavoite: perheiden ja varsinkin nuorten lapsiperheiden taloudellisen aseman parantaminen*
3. *Väestö- ja talouspoliittinen tavoite: tasaisen väestön kehityksen turvaaminen*” (Säntti 1993, 1).

Suomessa STM eli sosiaali- ja terveysministeriö vastaa perhepolitiikan linjauksista ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kehittämisestä sekä lapsiperheiden toimeentulon turvaamisesta. Muiden ministeriöiden kanssa yhteistyössä STM on vastuussa lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin kehittämisestä ja ylläpitämisestä. STM:n perhepolitiikassa korostuvat työn ja perheen yhteensovittaminen: tavoitteena on parantaa vanhempien mahdollisuuksia viettää aikaa perheensä ja lastensa kanssa sekä helpottaa vanhempien työssäkäyntiä. STM:n toiminnan lisäksi lapsiperheiden jokapäiväiseen elämään vaikuttavat myös asunto-, koulutus- ja työllisyyspolitiikan ratkaisut sekä koulutusjärjestelmä ja opintojen tukeminen. (Anttonen 1999, 95; STM 2013, 6.)

Suomessa perhepolitiikan ohjaus, tutkimus ja kehittäminen, luvat ja valvonta sekä järjestäminen jakautuvat eri osapuolille. Sosiaali- ja terveysministeriö huolehtii ohjauksesta, eli se valmistelee lainsäädännön ja ohjaa sen toteutumista. Se ohjaa ja johtaa myös sosiaaliturvan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kehittämistä ja toimintapolitiikkaa, määrittelee sosiaali- ja terveyspolitiikan suuntaviivat ja keskeiset uudistukset sekä vastaa yhteyksistä poliittiseen päätöksentekoon. Perhepolitiikan tutkimuksesta ja kehittämisestä hallinnonalalla vastaavat puolestaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan virastot ja laitokset. Näitä laitoksia ovat muun muassa Terveyden ja hyvinvoinnillaitos (THL) ja Työterveyslaitos. (STM 2013, 11.)

Taulukko 1. Perhepolitiikan järjestäminen (teoksesta STM 2013, 11)

Ohjaus	Tutkimus ja kehittäminen	Luvat ja valvonta	Järjestäminen
<ul style="list-style-type: none"> • Sosiaali- ja terveysministeriö • Valmisteleo lainsäädännön ja ohjaa sen toteutumista • Johtaa ja ohjaa sosiaaliturvan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kehittämistä ja toimintapolitiikkaa • Määrittelee sosiaali- ja terveyspolitiikan suuntaviivat, valmistelee keskeiset uudistukset ja ohjaa niiden toteuttamista ja yhteensovittamista • Vastaa yhteyksistä poliittiseen päätöksentekoon 	<ul style="list-style-type: none"> • STM:n hallinnonalan virastot ja laitokset • Vastaavat tutkimus- ja kehittämistehtävistä hallinnon-alalla, mm. • Terveyden ja hyvinvoinnin laitos • Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea • Säteilyturvakeskus • Työterveyslaitos 	<ul style="list-style-type: none"> • Aluehallintovirastot ohjaavat ja valvovat kunnallista ja yksityistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa toimialoillaan ja arvioivat kuntien peruspalveluiden saatavuutta ja laatua. Ne myöntävät toimiluvat alueen yksityisille palveluntuottajille. • Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ohjaa, valvoo ja hoitaa lupahallintoa sosiaali- ja terveydenhuollossa, alkoholihallinnossa ja ympäristöterveydenhuollossa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kunnat, yksityiset palveluntuottajat ja järjestöt • Kunnat vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Ne voivat tuottaa sosiaali- ja perusterveydenhuollon palvelut yksin tai muodostaa keskenään kuntayhtymiä. Kunta voi myös ostaa sosiaali- ja terveyspalvelut muilta kunnilta, järjestöiltä tai yksityisiltä palveluntuottajilta. • Sairaanhoidopiirit järjestävät erikoissairaanhoidon. Jotkut erikoissairaanhoidon palvelut järjestetään yliopistosairaaloiden erityisvastuualueiden eli ns. miljoonapiirin pohjalta.

Suomen perhepolitiikassa luvat ja valvonta jakautuu kahdelle toimijalle: aluehallintovirastoille sekä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle Valviralle. Aluehallintovirastot ohjaavat ja valvovat kunnallista ja yksityistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa toimialoillaan. Ne myös arvioivat kuntien peruspalveluiden saatavuutta ja laatua ja myöntävät toimilupia alueen yksityisille palveluntuottajille. Valvira puolestaan ohjaa, valvoo ja hoitaa lupahallintoa mm. ympäristöterveydenhuollossa. Perhepolitiikan järjestäminen on kuntien, yksityisten palveluntuottajien ja järjestöjen vastuulla. Kunnat vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä: ne voivat tuottaa palvelut yksin, muodostaa keskenään kuntayhtymiä tai ostaa palvelut muilta kunnilta, järjestöiltä tai yksityisiltä palveluntuottajilta. (STM 2013, 11.)

2.2.3 Julkisen politiikan ja hallinnon perhepoliittiset tuotokset

Suomessa perhepolitiikka jakautuu kolmeen keskeiseen elementtiin: perhelainsäädäntöön, sosiaalipalveluihin ja tulonsiirtoihin. Eduskunta tuottaa päätöksenteon avulla lakeja, jotka konkreettisesti näyttäytyvät kansalaisille erilaisina perhepoliittisina palveluina ja tulonsiirtoina, eli tuotoksina. 2.1.3 *Julkisen politiikan ja hallinnon tuotokset*-osiossa (s. 24) käytiin läpi julkisia palveluita, julkista sääntelyä ja tulonsiirtoja. Nämä julkisen politiikan ja hallinnon tuotokset ovat suoraan yhteydessä perhepolitiikkaan ja perhepoliittisiin etuuksiin. Koska perhepolitiikan tarkoituksena on tukea perheen perustamista sekä sen varjelemista ja kehittymistä taloudellisessa, terveydellisessä ja henkisessä mielessä, julkisella hallinnolla on monia keinoja, joiden avulla se pyrkii täyttämään nämä perhepolitiikan tavoitteet. (Anttonen 1999, 99; Kontula 2004, 11-13.)

Lapsiperheiden tukimuodoista osa liittyy rahakustannuksiin ja osa aikakustannuksiin, etenkin lasten hoitoon varsinkin silloin, kun lapset ovat vielä pieniä. Lasten kasvaessa suorien elinkustannusten merkitys kasvaa ja aikakustannukset vähenevät. Vaikka julkisen politiikan ja hallinnon tuotoksiin sisältyvät myös julkinen sääntely, ei sitä ole tässä käsitelty perhepolitiikan näkökulmasta. Rajausta on toteutettu sen vuoksi, että tämä tutkimus on rajattu kotihoidon tukeen, joka puolestaan koskettaa julkisen politiikan ja hallinnon tuotoksista vain palveluita ja tulonsiirtoja. (Anttonen 1999, 99; Kontula 2004, 11-13.)

Julkisen politiikan ja hallinnon perhepoliittisiin tuotoksiin sisältyvät siis sekä julkiset palvelut että tulonsiirrot. Yleisesti perhepoliittiset tukitoimet puolestaan voidaan jaotella kolmella eri tapaa (ks. taulukko 2. s. 35). Ensimmäisen jaottelutavan mukaan perhepolitiikan keskuksessa on viisi erilaista tukimuotoa: suorat tulonsiirrot, verojärjestelmien kautta annettava tuki, lastenhoitoa tukevat struktuurit ja niiden maksupolitiikka, asumisen tukeminen asumistuella sekä äitiys- ja vanhempainlomat ja -rahat. Toisen jaottelutavan mukaan perhepoliittiset tukitoimet jaetaan kolmeen osaan. Ne ovat taloudelliset tuet, perhevapaat ja perheille tarjottavat palvelut. Kansainvälisessä tarkastelussa perhepolitiikan tukimuodot jaotellaan neljään eri ryhmään: perheavustukset (*family allowances*), perhevapaat (*family leave or flex-time measures*), erilaiset etuudet (*benefits-in-kind*) sekä muut perheille suunnatut palvelut (*other family in-kind services*). (Kontula 2004, 11-13; STM 2013, 6; Woods 2014, 276.)

Taulukko 2. Suuntaa antava taulukko perhepoliittisiin tukitoimiin (mukaillen Kontula 2004, 11-13; STM 2013, 6; Woods 2014, 276)

Julkisen politiikan ja hallinnon tuotokset	Perhepoliittiset tukitoimet jaottelutapa 1	Perhepoliittiset tukitoimet jaottelutapa 2	Perhepoliittiset tukitoimet jaottelutapa 3
Tulonsiirrot	<ul style="list-style-type: none"> • Suorat tulonsiirrot • Verojärjestelmien kautta annettava tuki • Asumisen tukeminen asumistuella • Äitiys- ja vanhempainlomat ja -rahat • Lastenhoitoa tukevien struktuureiden maksupolitiikka 	<ul style="list-style-type: none"> • Taloudelliset tuet • Perhevapaat 	<ul style="list-style-type: none"> • Perheavustukset • Perhevapaat • Erilaiset etuudet
Julkiset palvelut	<ul style="list-style-type: none"> • Lastenhoitoa tukevat struktuurit 	<ul style="list-style-type: none"> • Perheille tarjottavat palvelut 	<ul style="list-style-type: none"> • Muut perheille suunnatut palvelut

Kuten taulukosta on nähtävillä, julkisen politiikan tulonsiirrot ovat suuri osa perhepoliittisia tukitoimia sekä suomalaisten että kansainvälisten tutkimusten mukaan. Kaikista kolmesta jaottelutavasta suurin osa tukimuodoista on tulonsiirtoja ja jokaisesta vain yksi osa-alue kuuluu julkisten palvelujen piiriin. Tämä johtunee yksinkertaisesti siitä, että perhepolitiikan ensisijaisena tehtävänä on tasata lapsista aiheutuvia kustannuksia ja korostaa näin yhteiskunnan yhteistä vastuuta lapsista ja heidän hyvinvointinsa edellytyksistä. Seuraavaksi käsitellään perhepoliittisia tulonsiirtoja ja sen jälkeen perhepoliittisia palveluja. (Kontula 2004, 11-13; STM 2013, 6; Woods 2014, 276.)

Tulonsiirrot perhepolitiikassa

Perhepolitiikassa tulonsiirrot kuvaavat julkisen vallan antamaa taloudellista apua, eli julkinen valta tukee vaikeissa sosiaalisissa ja taloudellisissa tilanteissa olevia kansalaisia ja perheitä. Kuten aiemmin kerrottiin, tulonsiirtoja on kahdenlaisia: sosiaalista sekä yrityksen hyvinvointia edistäviä tulonsiirtoja. Perhepoliittisten etuuksien tulonsiirrot kuuluvat sosiaalisen hyvinvointia edistävien tulonsiirtojen piiriin. Sosiaaliset tulonsiirrot voidaan puolestaan jakaa vielä kahteen ryhmään: yleisiin ja kohdennettuihin tulonsiirtoihin. Yleisillä tulonsiirroilla tarkoitetaan etuuksia, jotka ovat kaikille samansuuruisia. Esimerkiksi lapsilisä on yleinen tulonsiirto, sillä sitä maksetaan jokaisesta lapsesta tiettyyn ikään asti vanhempien tuloista tai työvoimapolitiittisesta tilantees-

ta riippumatta. Kohdennetuilla tulonsiirroilla puolestaan tarkoitetaan tulonsiirtoja, joiden avulla julkinen valta auttaa kansalaisia, jotka täyttävät avun saamiseksi tietyt kriteerit. (Harisalo ym. 2007, 149-151.)

Kohdennetut tulonsiirrot voidaan jakaa vielä kahteen eri kategoriaan: tarveharkintaan ja subjektiiviseen oikeuteen perustuviin tulonsiirtoihin. Tarveharkintaisissa tulonsiirroissa julkinen valta voi harkita tulonsiirtojen myöntämistä apua hakevalle, kun taas subjektiiviseen oikeuteen nojautuviin tulonsiirtoihin on oikeutettu jokainen, joka täyttää avun ehdot. Tarveharkintaisesta tulonsiirrosta on esimerkkinä kotihoidon tuen hoitolisä, jota maksetaan harkinnanvaraisesti, perheen tulot ja koko huomioiden. Subjektiivisesta tulonsiirrosta on esimerkkinä kotihoidon tuen hoitoraha, joka myönnetään perheelle tämän täyttäessään tietyt ehdot. (Harisalo ym. 2007, 149-151.)

Julkisen vallan jakamia taloudellisia tukia perhepolitiikan alueella on monia erilaisia ja Suomessa Kela huolehtii niiden maksamisesta. Äitiysavustus tarkoittaa joko äitiyspakkausta tai 140 euroa, jota äiti voi hakea kun raskaus on kestänyt viisi kuukautta. Äiti alkaa saamaan äitiysrahaa eli voi jäädä äitiyslomalle noin kuukautta ennen vauvan syntymää ja sen saanti loppuu, kun vauva on noin kolme kuukautta vanha. Isä voi puolestaan saada isyysrahaa ja jäädä isyyslomalle kun vauva syntyy. Mahdollinen aika pitää isyysrahopäiviä on yhteensä 9 viikkoa ja isä voi pitää ne osissa. Lisäksi Kela maksaa jokaisesta lapsesta lapsilisää, kunnes lapsi täyttää 17 vuotta. Näiden lisäksi, kun vauva on kolmen kuukauden ikäinen ja äitiysrahan saaminen loppuu, joko isä tai äiti voi jäädä vanhempainvapaalle ja saada vanhempainrahaa. Vanhempainvapaa kestää noin puoli vuotta, eli kunnes lapsi on noin yhdeksän kuukauden ikäinen. Myös adoptiolapsesta maksetaan vanhemmille tukia. (Kela 2014b, 1-6.)

Vanhempainvapaan jälkeen toinen vanhempi voi hoitaa lasta kotona ja saada kotihoidon tukea, järjestää lapselle yksityisen päivähoidon ja saada kotihoidon tai yksityisen hoidon tukea, tehdä töitä enintään 30 tuntia viikossa ja saada joustavaa hoitorahaa tai laittaa lapsen kunnalliseen päivähöitoon. Vaihtoehtoja on siis monia. Lisäksi vanhempi voi saada tilapäistä hoitovapaata jos hänen alle 10-vuotias lapsensa sairastuu äkillisesti tai jos alle 16-vuotias lapsi sairastuu vakavasti. Kela myös korvaa osan yksityisen lääkärin maksuista ja osan lääkkeiden hinnasta. Jos lapsen vanhemmat eroavat, lapset jäävät usein toiselle vanhemmista. Tällöin toinen vanhemmista, jonka luona lapset eivät asu, on elatusvelvollinen. Jos tätä toista vanhempaa ei ole tai hän ei maksa elatusapua, Kela voi maksaa elatustukea vanhemmalle, joka hoitaa lasta. Lastenhoidon etuuksiksi lasketaan kuuluviksi vanhempainpäiväraha, kotihoidon tuki, osittainen hoitoraha (nykyinen jous-

tava hoitoraha) sekä yksityisen hoidon tuki. Lapsilisää ei useinkaan lasketa lastenhoidon etuudeksi, sillä sen saaminen ei erottele perheitä niiden valitseman hoitomuodon mukaan. (Takala 2000, 57; Kela 2014b, 7-9.)

Edellä mainittujen perhepoliittisten tukien lisäksi Kela maksaa perheille muitakin etuuksia. Esimerkiksi se maksaa asumistukea perheelle, jonka tulot eivät riitä kattamaan normaalien, päivittäisten kulujen lisäksi perheen asumista. Jos perheellä ei edellä mainituista tuista huolimatta ole toimeentuloa, jolla se voisi elää, maksaa kunta toimeentulotukea. Toimeentulotuki on taloudellinen tuki, jotka turvaa viimesijaisena ratkaisuna perheen toimeentuloa ja näin edistää itsenäistä selviämistä. Sen tarkoituksena on kattaa riittävä perustoimeentulo. (STM 2013, 14; Kela 2014b, 11.)

Taulukko 3. Lapsiperhe-etuudet vuonna 2013 Suomessa (mukailen Kela 2014c, 4, 14, 18)

Maksetut perhe-etuudet vuonna 2013	Menot yhteensä (milj. €)
Äitiysavustus	10
Lapsilisät	1492,8
Lasten hoidon tuet	467
Yhteensä	1969,8

Yllä olevassa taulukossa on esiteltynä Kelan maksamat perhe-etuudet vuonna 2013. Lapsiperheille maksettavia etuuksia vuonna 2013 oli yhteensä vajaat kaksi miljardia euroa. Näistä reilut 0,5 prosenttia muodostui äitiysavustuksista, vajaat 24 prosenttia lasten hoidon tuista sekä noin 75 prosenttia lapsilisistä, jotka ovat perhe-etuuksista ehdottomasti suurin menoerä. Lasten hoidon tukiin on laskettu seuraavat tukimuodot: kotihoidon tuen hoitoraha, kotihoidon tuen hoitolisä, yksityisen hoidon tuen hoitoraha ja -lisä, osittainen hoitoraha sekä kuntalisät. Seuraavassa taulukossa (ks. taulukko 4. s. 38) on puolestaan esiteltynä kotihoidon tuen kehitys hoitorahan, hoitolisän sekä kuntalisän osalta viimeisen viiden vuoden aikana, vuodesta 2009 vuoteen 2013. Taulukoinnista on jätetty pois yksityisen hoidon tuen hoitoraha sekä hoitolisä selvyiden vuoksi. (Kela 2014c, 4, 14, 18-19.)

Taulukko 4. Maksettu kotihoidon tuki Suomessa vuosina 2009-2013 (mukaillen Kela 2014c, 18)

Vuosi	Kotihoidon tuen hoitoraha (milj. €)	Kotihoidon tuen hoitolisä (milj. €)	Kuntalisät (milj. €)
2009	277,6	53,1	91,2
2010	280,4	51,1	98,7
2011	268,1	46,0	101,0
2012	270,8	44,7	98,7
2013	273,3	44,8	96,8

Kuntalisät on otettu taulukointiin mukaan, vaikka ne eivät kuulu Kelan maksaman kotihoidon tuen piiriin joka kunnassa. Taulukosta on kuitenkin mahdollista nähdä, kuinka suuren osan kuntalisät tuovat kotihoidon tukeen: esimerkiksi vuonna 2013 kuntalisiä maksettiin 96,8 miljardia euroa, eli yli kaksi kertaa enemmän kuin hoitolisiä (44,8 miljardia euroa), vaikka kuntalisiä maksetaan vain noin joka kolmannessa kunnassa. Hoitolisä onkin laskenut vuosien aikana merkittävästi: vuonna 2009 hoitolisiä maksettiin lähes 10 miljoonaa euroa enemmän lapsiperheille kuin vuonna 2013. (Kunnat.net 2012; Kela 2014c, 4, 14, 18-19.)

Julkiset palvelut perhepolitiikassa

Tulonsiirtojen lisäksi perheitä tuetaan myös muilla tavoin. Kuten aikaisemmin kerrottiin, julkisen politiikan ja hallinnon perhepoliittisia tuotoksia ovat myös julkiset palvelut. Perheille kohdennetuilla julkisilla palveluilla pyritään tukemaan vanhempia tai muita huoltajia sekä turvaamaan lasten kasvatusta ja hyvinvointia. Perheille tarjottavia julkisia palveluita on useita: päivähoito, esiopetus, neuvolat, kasvatus- ja perheneuvonta, lastensuojelu, adoptio, terveystalot, huoltajuus, elatus, isyyden tunnustaminen sekä perhekeskukset. Näille palvelunlajeille on luontaista se, että julkinen hallinto kohtaa suoraan kansalaisen ja kansalaiset saavat näitä palveluita käyttäessään palvelukokemuksia. Palvelukokemuksia saavat sekä lapset että vanhemmat. Osa palveluista (esim. päivähoito ja esiopetus) on suunnattu niin, että vanhemmat päättävät palvelujen käyttämisestä, mutta lapset saavat valtaosan palvelukokemuksista. Osa palveluista puolestaan (esim. isyyden tunnustaminen ja elatusasiat) on sen luontoisia, että palvelukokemukset välittyvät vain lasten vanhemmille, vaikkakin asiat koskettavat ja vaikuttavat suuresti myös lasten elämään. (Harisalo ym. 2007, 124; STM 2014.)

Perhepolitiikan julkiset palvelut jakautuvat useaan osa-alueeseen. Ensinnäkin julkisista palveluista päivähoito ja esiopetus ovat hoivapalveluita. Päivähoito koostuu hoidosta, kasvatuksesta ja opetuksesta, jotka tukevat lapsen tasapainoista kasvua, oppimista ja kehitystä. Kunnallisena palveluna lapsia voidaan hoitaa perhepäivähoidossa, päiväkodissa tai ryhmäperhepäivähoidossa. Hoito voi olla osa-aikaista tai kokopäiväistä. Lisäksi yksityiset päivähoitopalvelut, järjestöt ja seurakunnat tarjoavat vaihtoehtoja hoitojärjestelyille. Ennen koulun aloittamista lapset saavat siihen valmentavaa esiopetusta, jossa oppimista tuetaan leikin keinoin ja se toteutetaan päivähoidon tai koulun yhteydessä. Esiopetuksen lisäksi julkinen hallinto tarjoaa ensimmäisen ja toisen luokan oppilaille mahdollisuuden osallistua ennen ja jälkeen koulupäivän järjestettävään, ohjattuun aamu- ja iltapäivätoimintaan. (STM 2014.)

Toisekseen perhepolitiikan julkiset palvelut tuottavat neuvolapalveluita, joita on kahdenlaisia. Äitiysneuvoloissa huolehditaan tulevien vanhempien ja sikiön tai vastasyntyneen lapsen hyvinvoinnista. Lastenneuvoloissa puolestaan seurataan lapsen kehitystä ja kasvua. Lasten ja nuorten terveydenhuollosta, suun terveydenhuollosta ja sairaanhoidosta huolehditaan terveyskeskusten äitiys- ja lastenneuvoloissa, koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa ja suun terveydenhuollossa. Hoivapalveluiden ja neuvoloiden lisäksi perhepolitiikka tuottaa paljon muitakin palveluja. Kasvatus- ja perheneuvonta sekä lastensuojelu pitävät sisällään asiantuntija-apua kasvatus- ja perheasioihin. Lastensuojelulla puolestaan pyritään tukemaan vanhempia lastenkasvatuksessa, kun he eivät selviydy siitä yksin. (STM 2014.)

Vaikka lähes kaikki perheille tarjottavista palveluista on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnan alaisia, mahtuu mukaan myös muita. Kuten taulukosta 1. (s. 33) käy selville, kunnat järjestävät suuren osan perhepolitiikan palveluista. Yksityiset ja järjestöt tuottavat osansa palveluista, esimerkiksi yksityisiä päiväkoteja. Edellä mainittujen lisäksi myös seurakunnat tuottavat palveluja, joita perheet käyttävät, esimerkkinä seurakunnan kerhot. Edellä luetellusta listasta huomaa, kuinka kattava ja laaja perhepalveluiden verkosto Suomessa on. Palveluja tarjotaan ja tuotetaan perheille jokaisessa elämäntilanteessa ja -vaiheessa. (STM 2013, 11; STM 2014.)

2.2.4 Kotihoidon tuki osana perhepolitiikkaa

Koska tämän tutkimuksen kontekstualisointina toimii kotihoidon tuki, on sitä syytä tarkastella hieman syvällisemmin. Seuraavaksi käsitellään sekä kotihoidon tuen historiaa ja sen kehitystä että sitä, millainen erityispiirteinen etuus se nykypäivän Suomessa on.

Kotihoidon tuen historia

Vaikka keskustelua äidinpalkasta ja lasten kotihoidon tuesta on käyty jo 1950-luvulla kun maalaisliiton naiset ajoivat äidinpalkka-asiaa, vasta parikymmentä vuotta myöhemmin ideologiset kiistat nousivat poliittiseen keskusteluun. 1970-luvun päähallituspuolueet muodostuivat sosiaalidemokraateista, jotka ajoivat yhteiskunnan tukemaa julkista lasten päivähoitoa, ja keskustasta, joka puolestaan halusi tukea päivähoitoa. Tämä kiista ei kuitenkaan ratkennut, vaan vuoden 1973 päivähoitolakiin sisällytettiin kaksi rinnakkaista periaatetta: kuntien tuli tukea kunnallisten päiväkotien rakentamista ja perheissä tapahtuvaa lasten päivähoitoa. Perhepäivähoidon tukemisen vaatimuksen esittivät ns. äidinpalkan kannattajat. Kun tämä em. päivähoitolaki hyväksyttiin, sen yhteydessä esitettiin myös tavoite lasten kotihoidon tuen toteuttamisesta. Vaikka muutamissa kunnissa oli maksettu omia kunnallisia kotihoidon tukia, esimerkiksi Espoossa tuen maksaminen alkoi jo vuonna 1967, ensimmäiset valtakunnalliset kotihoidon tukikokeilut aloitettiin vasta vuonna 1978. (Korpinen 1997, 39-40.)

1980-luvulla kotihoidon tuen laista ei päästy yksimielisyyteen, vaikkakin oli jo selvää, että kotihoidon tuki tultaisiin lakisääteistämään. Sosiaalidemokraatit olivat tulosisidonnaisen ja harkinnanvaraisen tuen kannalla, kun taas Keskustapuolue ajoi tasasuuruista tukea. *Laki lasten kotihoidon tuesta* (1985/24) tuli lopulta voimaan 1. helmikuuta vuonna 1985 keskustapuolueen ajaman mallin mukaisena kuitenkin niin, että tuki on kytketty lasten päivähoitoon. Lakipakettiin sisältyi myös esitys hoitovapaasta. Sen mukaan työntekijällä on oikeus saada hoitovapaata työsuhteen katkeamatta äitiys-, isyys- tai vanhempainrahakauden jälkeen, kunnes lapsi täyttää kolme vuotta. (Korpinen 1997, 40; Anttonen 1999, 45.)

Alkuvaiheessa kotihoidon tuen saamisen kriteerit olivat tiukat, joten tukea saavien perheiden lukumäärä kasvoi maltillisesti. Kuitenkin jo vuodesta 1989 lähtien kotihoidon tukea saivat kaikki ne perheet, joiden alle kolmivuotiaat lapset eivät olleet kunnallisessa päivähoidossa ja seuraavien vuosien aikana tuen määrää korotettiin säännöllisesti. Kunnallinen kotihoidon tuki eli kuntalisä tuli osassa kuntia tärkeäksi etuudeksi lakisääteisen kotihoidon tuen rinnalle. Vuosien 1989-1991 välisenä aikana varsinkin pääkaupunkiseudun kunnissa kuntalisän maksaminen oli niin runsasta, että valtiollisen ja kunnallisen kotihoidon tuet antoivat suhteellisen hyvän toimeentulon. Kuntalisän käyttö oli suosittua, sillä päivähoitopaikoista oli puutetta – oli taloudellisempaa maksaa lasten vanhemmille lasten kotona hoitamisesta kuin perustaa uusia päiväkoteja ja virkoja. Kuntalisää 1990-luvun alussa maksettiin parhaimmillaan 56 kunnassa ja kuntalisiä saavista perheistä 89

% asui pääkaupunkiseudulla. Kuntalisän maksaminen lähes loppui 1990-luvun lamavuosina, sillä päivähoitopaikkojen kysyntä työttömyyden myötä romahti ja vuonna 1994 kuntalisää maksettiin vain 10 kunnassa. Vuonna 1995 päivähoitopaikkojen kysyntä alkoi kasvaa uudelleen ja samanaikaisesti kotihoidon tuen perusosaa (nykyinen hoitoraha) hieman laskettiin. Vuotta myöhemmin astuikin voimaan laki, joka takasi kaikille alle kouluikäisille lapsille oikeuden kunnalliseen päivähoitopaikkaan riippumatta vanhempien työllisyystilanteesta, mutta samanaikaisesti perusosa laski 1908 markasta 1500 markkaan. (Korpinen 1997, 40-41, 43-44; Anttonen 1999, 48.)

Vuoden 1997 lakimuutoksessa kotihoidon tuen nimikkeet vaihtuivat nykyisenlaisiksi: perusosa korvautui hoitorahalla ja lisäosa hoitolisällä. Ennen lisäosa eli nykyinen hoitolisä määräytyi perheen tulojen mukaan, mutta lakimuutoksen myötä tukeen alkoi vaikuttaa myös perheen koko. Lisäksi lakiin lisättiin uusi etuus: yksityisen hoidon tuki, jota maksetaan ainoastaan kunnan hyväksymälle hoidon tuottajalle tai yksityiselle henkilölle, joka on tehnyt vanhemman kanssa vähintään kuukauden kestävän työsopimuksen. Yksityisen hoidon tuottaja on siis yksityinen henkilö tai yhteisö, joka korvausta vastaan harjoittaa päivähoitotoimintaa. Vuosituhannen vaihteessa kotihoidon tuki ei kokenut merkittäviä muutoksia, mutta 2000-luvulle tultaessa monet kunnat alkoivatkin entistä vilkkaammin houkutella uusia asukkaita veronmaksajiksi alueelleen kuntalisillä. Kuntalisää maksava kunta näyttäytyy lapsiystävällisenä ja hyvänä asuinpaikkana perheille – monien perheiden asuinpaikan valintaan voi vaikuttaa se, maksaako kunta kuntalisää ja jos, niin minkä suuruisena. Vuodesta 2002 vuoteen 2013 ei kotihoidon tuessa ole tapahtunut merkittäviä muutoksia, jotka olisivat tulleet voimaan. Tukea on välillä hieman korotettu ja muutettu joustavammaksi. Tammikuun 1. päivänä vuonna 2014 tuli kuitenkin voimaan lakimuutos, joka lisäsi osittaisen hoitorahan lisäksi lakiin joustava hoitoraha, jota voi saada osa-aikaistyössä käyvä vanhempi. (Anttonen 1999, 47-50; Kontula 2004, 57; Miettunen 2008, 20; HE 129/2013 vp, 1.)

Kotihoidon tuen erityispiirteet ja ongelmat

Nykyään lasten kotihoidon tukeen kuuluu kolme osaa: hoitoraha, hoitolisä sekä kuntalisä. Nämä rahat ja lisät määräytyvät eri perustein ja osaan niistä vaikuttaa perheen koko ja tulot. Ensinnäkin hoitoraha on tasarahaetus, joka maksetaan samansuuruisena jokaiselle kotihoidon tukea saavalle perheelle. Hoitorahaa maksetaan jokaisesta tukeen oikeutetusta lapsesta erikseen. Vanhemmat voivat siis olla töissä tai palkallisella vuosilomalla ja saada silti hoitorahaa. Vuonna 2014 hoitoraha yhdestä alle 3-vuotiaasta lapsesta on 341,06 €/kk, muista perheen alle 3-vuotiaista lapsista

kustakin 102,11€/kk ja yli 3-vuotiaista, alle kouluikäisistä lapsista kustakin 65,61 €/kk (03/2014). Hoitolisään puolestaan vaikuttavat perheen yhteenlasketut tulot ja koko. Hoitolisä on enintään 182,52 €/kk ja sitä maksetaan vain yhdestä lapsesta. (Kela 2013a; Kela 2014a; THL 2014.)

Kotihoidon tuen viimeinen osio on kuntalisä, johon vaikuttaa perheen asuinkunta. Kaikista kunnista kolmannes maksaa kotihoidon tukeen kuntalisää ja vuonna 2012 summa oli keskimäärin 148 euroa kuukaudessa lasta kohden. Alhaisimmillaan lisää maksetaan 50 euroa ja enimmillään 264 euroa kuukaudessa lasta kohden. Kunnat ovat asettaneet vaihtelevia ehtoja kuntalisän maksamiselle. Esimerkiksi Rovaniemellä kuntalisää saa jokainen Kelan myöntämää kotihoidon tukea saava perhe 3-vuotiaasta lapsesta 180 euroa ja tämän sisaruksista 50 euroa. Torniossa puolestaan kotihoidon tuen kuntalisää ei ole saatavilla, mutta perheet voivat tiukat ehdot täyttäessään hakea yksityisen hoidon tuen kuntalisää. Espoon kaupungissa puolestaan alle 3-vuotiaista maksettava kuntalisä eli ns. Espoo-lisä on vajaat 220 euroa, tämän kustakin alle 3-vuotiaista sisaruksista 102,11 euroa ja jokaisesta yli 3-vuotiaista sisaruksesta 65,61 euroa kuukaudessa. (Kunnat.net 2012; Kela 2014a; Espoon kaupunki 2014; Rovaniemen kaupunki 2014; Tornion kaupunki 2014.)

Kotihoidon tukea käyttävät pienituloiset suuri- ja keskituloisia enemmän, sillä tukijärjestelmä on hoitolisän osalta tulovähenteinen ja se toimiikin näin ollen tulonjakomekanismina. Pienituloiset siis hyötyvät kotihoidon tuesta suurituloisia enemmän. Vuonna 2012 kotihoidon tukea käytettiin 88 prosentissa perheistä vanhempainvapaan jälkeen ainakin jonkin aikaa. Lasta hoitaa lähes aina (97%) oma vanhempi, joka lähes aina (97%) on äiti. Kotihoidon tukea käytetään yli puolessa perheistä (56%) enintään 12 kuukautta, joista 30% käyttää sitä enintään seitsemän kuukautta. Täysimääräisesti eli yli 24 kuukautta tukea käytetään 16 prosentissa perheistä. (Anttonen 1999, 99; THL 2013.)

Lasten kotihoidon tuella on nykypäivän suomalaisessa yhteiskunnassa vahva institutionaalinen asema. Se on suosittu etuus ja se saa kiistattoman kannatuksen kansalaisilta ja sillä on lisäksi vahva poliittinen kannatus. ”Tästä selkeästä kuvasta huolimatta tuki on kompleksinen ja moni-ilmeinen sosiaalipoliittinen etuus. Arkisessa elämässä se muotoutuu moneksi. Sen avulla hoidetaan lapsia, uusinnetaan sukupuolten välistä työnjakoa, vastustetaan työkeskeisiä arvoja, protestoidaan, tehdään toisin, etsitään lapsen parasta, downsiftataan, ollaan läsnä ja tarjotaan syli, kritisoidaan palveluja tai yksinkertaisesti vain pyritään varmistamaan perheen toimeentulo ja

hallittu arki” (Sipilä ym. 2012, 143).

Vaikkakaan kotihoidon tuen välittömät kustannukset eivät ole suuret, vuonna 2013 318,1 miljoonaa euroa, se herättää mielipiteitä puolesta ja vastaan joka tapauksessa. Lastenhoidon kustannukset olivat vain 0,76 prosenttia kaikista sosiaalimennoista, mutta talouskeskustelu ja yleinen poliittinen keskustelu kyseisestä tuesta ei keskitykään suoriin, vaan epäsuoriin kustannuksiin. Valtion taholta oletettaneen, että kotihoidon tuki vähentää ansiotyötä ja aiheuttaa siltätavoin menetyksiä niin työnantajille, perheille itselleen kuin valtiolle ja kunnillekin. (Sipilä ym. 2012, 20-21, 143; Kela 2013b, 15; Kela 2014c, 18.)

Lasten kotihoidon tuen vahvuus on kuitenkin siinä, että vanhemmat voivat halutessaan hoitaa lapsiaan näiden ollessa pieniä lakisääteisen vanhempainloman jälkeenkin. Oikeus hoitovapaaseen puolestaan takaa työsuhteen jatkumisen, joten vanhempi voi huoletta olla lapsensa kanssa kotona. Kotihoidon tukea voidaankin pitää tukimuotona, joka vahvistaa lakisääteistä oikeutta hoivaan – tämä puolestaan taas tekee useimmiten naisten näkymättömästä kotityöstä näkyvää. Miehet eivät juuri käytä hyväkseen lain takaamaa oikeutta hoitovapaaseen ja kotihoidon tukeen, joten tuen parantaminen on parantanut myös naisten asemaa. (Anttonen 1999, 99.)

Lasten kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki ja osittainen hoitoraha ovat lisänneet vanhempien valinnanvapautta. Tähän pienten lasten hoidon tukijärjestelmään sisältyy kuitenkin myös useita ongelmia. Tukijärjestelmä on raskas ja monimutkainen: ”*Lasten kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki sisältävät kaikille samansuuruisen hoitorahan ja tuloihin sidotun hoitolisän. Lisäksi kunnat maksavat kuntalisiä. (...) Oman ongelmansa siihen tuo työttömien poikkeava kohtelu. Kaikki eivät hyödy pienten lasten hoidon tuista samalla tavalla*” (Anttonen 1999, 102-103). Toinen ongelma liittyy lasten kotihoidon tuen ja kunnallisen päivähoidon jännitteiseen suhteeseen. Kun päivähoitoa ja kotihoitoa alettiin 1980-luvun puolivälissä tukea rinnakkain, nämä kaksi hoidon linjaa ovat olleet poliittisen kamppailun kohteita. Lisäksi nykyiset hoitotuet eivät kannusta pienten lasten vanhempia lyhentämään työaikaansa tai hakeutumaan osa-aikatoihin, sillä lasten kotihoidon tuki voi olla lähes samansuuruinen kuin osa-aikatyöstä saatava nettopalkka. Tämän vuoksi kotihoidon tuki voikin olla houkutin verottomiin ansioihin. Kotihoidon tuen kokonaisuus on oikukas, vakiintumaton ja kompleksinen. Alati muuttuvasta ja ailahtelevasta järjestelmästä kärsivät lapsiperheet. Tuki kohtelee erilaisessa elämäntilanteessa olevia perheitä eri tavoin, ja se antaa tilaa poliittiselle pelille. (Anttonen 1999, 102-106.)

3 TAPOJA TARKASTELLA ARVOJA

Arvojen käsite on laaja ja kompleksinen, joka yhteydessä omanlaisensa. Tässä työssä arvojen oletetaan kuitenkin olevan niitä ominaisuuksia tai asioita, joita pidetään arvossa ja arvokkaina – ne ovat siis arvoja. Tässä luvussa tarkastellaan arvoja aluksi yksilön minän kautta. Sen jälkeen esitellään arvoteorioista arvotyypit sekä perusarvojen teorit. Arvoteorioiden tarkastelun jälkeen käsitellään arvoja politiikan näkökulmasta eli miten arvot vaikuttavat poliittisessa päätöksenteossa. Tämän luvun lopuksi on teoreettisten osioiden yhteenveto.

Yksilöiden arvomaailmaan vaikuttavat sekä yhteisö että yksilön oma minä. Ulkopuoliset puitteet, yhteiskunta instituutioineen ja organisaatioineen ja ihmisen oma biologia muodostavat kehykset elämälle ja toiminnalle. Niihin yksilöt eivät voi vaikuttaa, vaikka ne vaikuttavat yksilöön. Ulkopuoliset puitteet rajoittavat päämäärien ja keinojen vaihtoehtoja sekä esimerkiksi yhteiskunnan taloudellinen järjestelmä asettaa ehtoja, välttämättömyyksiä ja pakkoja yksilön toiminnalle. Yhteiskunnan rakenteellisten järjestelmien lisäksi yksilöön vaikuttaa kulttuuri: sen normit, arvot ja merkitykset vaikuttavat yksilöön ja hänen toimintaansa. Ulkopuolelta yksilöön vaikuttavaa ajattelutapaa kutsutaan objektivismiksi. Subjektivismi puolestaan näkee yksilön toiminnan aina tavoitteellisena, hänen omaan tahtoonsa perustuvana. Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa, kuten tässäkin, kuitenkin otetaan huomioon nämä molemmat näkökulmat, eikä erotella ulkopuolisia vaikutteita erikseen yksilön sisäisistä tahtotiloista. Yksilön ulkopuolelta vaikuttavat tekijät ja yksilön oman tahdon pyrkimykset ovat siis vuorovaikutuksessa keskenään. (Suhonen 1988, 63-64; Van der Werff ym. 2013, 629.)

Vaikka yksilön arvoihin vaikuttaa sekä yksilö itse että yksilön ulkopuolinen maailma, yksilön tekemille teoille on löydettävissä syy usein hänen omista päämääristään. Vaikka yhteiskunta ja kulttuuri vaikuttavatkin yksilön tekoihin ulkoapäin, yksilöllä on kuitenkin usein valtuus valita, minkä päätöksen hän tekee mitäkin toimea koskien. Mitä ylemmällä arvoasteikon hierarkiassa tietyt arvot yksilölle ovat, sitä enemmän hän pyrkii niitä toteuttamaan. Hierarkian huipulla oleville perimmäisille arvoille voi olla vaikeaa löytää perusteita yksilön omasta maailmankatsomuksesta: perimmäistä arvoa ei pystytä perustelemaan muilla arvoilla, sillä silloin se ei olisi perimmäinen. Arvot sitoutuvat vahvasti yksilön identiteettiin ja niiden kautta on mahdollista määritellä sitä, ”kuka olen”. Van der Werffin ym. (2013) mukaan arvot eivät siis ole vain arvoja päätöksenteossa, vaan ne ovat ihmisten piirteitä, jotka muokkautuvat ja mukautuvat ajan ja ympäristön vaikutusten myötä. Seuraavaksi esitellään erilaisia arvoteorioita. Ne eivät kuitenkaan

kumoa toisiaan, vaan toimivat limittäin, yhdessä ja yhtäaikaan. (Suhonen 1988, 65.)

3.1 Arvoteorioita

Vaikkakaan arvot eivät ole toisistaan irrallisia kokonaisuuksia, voidaan niitä silti erotella omiksi, yksittäisiksi arvoikseen. Arvot muodostavat keskenään hierarkisen järjestelmän, jossa toiset arvot ovat korkeammalla asteikossa kuin toiset – toiset arvot ovat siis toisia tärkeämpiä. Arvojen välillä voi kuitenkin olla loogisia kytkentöjä, kuten ristiriitoja tai riippuvuuksia. Tällä tarkoitetaan sitä, että esimerkiksi nautinnolliseen ja jännittävään elämään liittyvät arvot sopivat yhteen. Yhteiskuntien arvojärjestelmiä pystytään määrittämään ja kuvaamaan suhteellisen pienellä määrällä arvoja. Näitä arvoteorioita on useita erilaisia. Tähän esiteltäväksi valitut arvoteoriat ovat laajoja teorioita, joista jokainen pyrkii luomaan mahdollisimman kattavaa arvojärjestelmää. Ensimmäiseksi esitellään Shalom Schwartzin (1992) arvoteoria arvotyypeistä, jonka jälkeen käsitellään Rokeachin (1973, teoksessa Suhonen 1988) tavoitearvolistaa sekä Allportin, Vernonin ja Lindzeyn (teoksessa Kopelman ym. 2003) SOV-listaa (*Study of Values*). Lopuksi näitä arvoteorioiden sisältämiä arvoja vertaillaan keskenään (ks. taulukko 6. s. 50). (Suhonen 1988, 22-23; Kopelman ym. 2003, 204.)

Arvotyypit

Shalom Schwartzin arvoteoria (1992) sisältää ajatuksen arvojen yleismaailmallisesta rakenteesta ja sisällöstä. Sen mukaan arvotyyppejä on kymmenen. Nämä arvotyypit pohjautuvat sille oletukselle, että jokaisessa maassa kulttuurillisista eroavaisuuksista huolimatta inhimilliset, sosiaaliset ja yhteiskunnalliset tarpeet ovat samat – ihmisellä on yksilöllisiä psykologisia ja biologisia tarpeita ja hänen on myös jollain tavalla järjestettävä suhteensa toisiin ihmisiin. Tämän lisäksi kaikkien yksittäisten yhteisöjen on jotenkin turvattava jatkuvuutensa. Arvoteoriassa mukana ovat läpi kulttuurien merkitykseltään samanlaiset arvot. Schwartzin arvoteorian vertailuprojektiin on pyritty saamaan mukaan kaikki maailman kulttuurit ja myös Suomi on ollut alusta asti mukana. Tutkimuksessa on esitetty vastaajille luettelo erilaisista hyvistä asioista ja heitä on pyydetty arvioimaan niiden tärkeyttä itselleen 9-portaisella asteikolla. (Vilkko-Riihelä 2006, 691-692; Helkama ym. 2007, 182-184.)

Taulukossa (ks. taulukko 5 s. 46) näkyvään malliin ovat siis seuloutuneet mukaan sellaiset arvot, joilla oletetaan olevan arviolta sama merkitys eri puolilla maailmaa. Tämä tarkoittaa käänten sitä,

että arvoasteikosta puuttuvat sellaiset arvot, joilla on eri merkitys eri kulttuureissa. Hengellisiin asioihin liittyvät arvot puuttuvat, koska niiden ei uskota olevan samanlaisia yli kulttuurien – esimerkiksi hengellistä elämää tai hartautta ei arvoasteikolla mitata. Hengellisten asioiden lisäksi työhön liittyvät arvot (esimerkiksi säästäväisyys) puuttuvat taulukosta. Myöskään terveys, kunia tai sankarillisuus eivät ole mukana. (Vilkko-Riihelä 2006, 691-692; Helkama ym. 2007, 184-185.)

Taulukko 5. Schwartzin arvotyypit (teoksesta Helkama ym. 2007, 184)

Valta	yhteiskunnallinen valta; arvovalta; varallisuus
Suoriutuminen	menestys; kyvykkyys; kunnianhimo; vaikutusvalta
Mielihyvä	mielihyvä; elämästä nauttiminen
Virikkeisyys	uskaliaisuus; vaihteleva elämä; jännittävä elämä
Itsenäisyys	uteliaisuus; luovuus; vapaus; omien tavoitteiden valinta; itsenäisyys
Universalismi	ympäristönsuojelu; yhteys luontoon; luonnon ja taiteen kauneus; suvaitsevaisuus; viisaus; tasa-arvo; maailmanrauha
Hyväntahtoisuus	auttavaisuus; rehellisyys; anteeksiantaminen; vastuuntunto
Perinteet	oman elämänosan hyväksyminen; nöyryys, perinteiden kunnioittaminen; kohtuullisuus
Yhdenmukaisuus	tottelevaisuus; vanhempien kunnioittaminen; kohteliaisuus, itsekuri
Turvallisuus	puhtaus; kansallinen turvallisuus; palvelusten vastavuoroisuus; yhteiskunnan järjestys; perheen turvallisuus

Seuraavaksi esitellään nämä Schwartzin arvotyypit, joita on yhteensä kymmenen kappaletta. Ensimmäkin valta arvona pitää sisällään yhteiskunnallisen vallan, arvovallan sekä varallisuuden. Suoriutumisen arvoon puolestaan sisältyvät menestys, kyvykkyys, kunnianhimo ja vaikutusvalta. Arvostamme ihmisiä, jotka pystyvät suoriutumaan vaikeista ja haastavistakin asioista ja menestymään. Myös suoriutuminen liittyy vahvasti valtaan: valtaa hankkimaan pystynyttä arvostetaan ja hänen valtaansa myös kunnioitetaan. Arvona mielihyvään kuuluu mielihyvän tunteminen ja elämästä nauttiminen. Virikkeisyyden arvo puolestaan sisältää uskaliaisuuden, vaihtelevan ja jännittävän elämän. Virikkeisyys liittyy läheisesti mielihyvän arvoon, sillä molemmat pitävät sisällään elämästä nauttimisen. Itsenäisyyden arvolla tarkoitetaan uteliaisuutta, luovuutta, vapautta, omien tavoitteiden valintaa ja itsenäisyyttä ylipäätään. (Turunen 1992, 111, 269-270, 298-299, 304-305; Helkama ym. 2007, 184.)

Kuudes Schwartzin arvotyypeistä on universalismi, johon sisältyy ympäristönsuojelu, yhteys luontoon, luonnon ja taiteen kauneus, suvaitsevaisuus, viisaus, tasa-arvo ja maailmanrauha. Hyväntahtoisuuteen kuuluvat puolestaan auttavaisuus, rehellisyys, anteeksiantaminen ja vastuuntunto. Arvostamme ihmisiä jotka eivät ajattele omaa etuaan, vaan ovat auttavaisia, eivät kannaa kaunaa ja kantavat vastuunsa teoistaan. Perinteiden arvo liittyy läheisesti yhdenmukaisuuden arvoon: perinteet sisältävät oman elämänosan hyväksymisen, nöyryyden ja perinteiden kunnioittamisen ja yhdenmukaisuus puolestaan pitää sisällään kohtuullisuuden, tottelevaisuuden, vanhempien kunnioittamisen, kohteliaisuuden ja itsekurin. Turvallisuuden tunteeseen vaikuttaa väkivalta tai sen uhka, yhteiskunnallisten tapahtumien ennakoitavuus, usko tulevaisuuteen, oikeus-turva ja yhteiskunnallinen järjestys sekä henkinen tai hengellinen turvallisuus. Turvallisuuden tunne koostuu siis yhteiskunnallisista oloista, mutta siihen vaikuttavat myös yksilön oma psyykinen tila ja läheissuhteet. (Turunen 1992, 213, 242, 255-256, 270-273; Helkama ym. 2007, 184.)

Tavoitearvot

Rokeach on päätenyt käsitykseen, että länsimaisen aikuisen ihmisen arvojen lukumäärä on vajaat parikymmentä kappaletta ja tämä määrä riittää kertomaan kulttuurin perusarvot. Rokeach onkin luonut 18 kappaleen arvolistan. Tätä listaa hän kutsuu tavoitearvolistaksi, sillä se sisältää tavoitteita ja asioita, joita ihmiset haluavat elämässään saavuttaa. Koska pelkkää luetteloa täsmällisempi kuva yksilön arvojärjestelmästä saadaan, kun hän laittaa listan tavoitearvot tärkeysjärjestykseen, on Rokeach tutkinut Yhdysvaltalaisen aikuisten tavoitearvoja ja niiden suosituimmuusjärjestystä vuosina 1968 ja 1974. Vaikka arvojen paikat hieman vaihtelevatkin listalla suosituimmuusjärjestyksen perusteella, on arvojen suosio lähestulkoon sama. Molempina vuosina kuuden tärkeimmän arvon joukossa olivat maailmanrauha, perheen turvallisuus, vapaus, onni, itsekunnioitus sekä viisaus. Sijoille 7.-13. sijoittuivat molempina tutkittuina vuosina tasa-arvo, sielun pelastuminen, mukava elämä, aikaansaamisen tunne, todellinen ystävyys, kansallinen turvallisuus ja sisäinen sopusointu. Viimeisille sijoille, sijoille 14.-18., sijoittuivat kypsä rakkaus, kaunis maailma, sosiaalinen tunnustus, mielihyvä ja jännittävä elämä. (Rokeach 1979, 129, 131; Williams 1979, 17; Suhonen 1988, 22-23.)

Rokeachin listassa on siis kahdeksantoista erilaista arvoa. Ensinnäkin maailmanrauhalla tarkoitetaan sitä, että ei ole sotaa tai konflikteja. Perheen turvallisuus liittyy maailmanrauhaan ja siinä kyseessä on huoli rakkaista ja lähimmäisistä, joiden halutaan pysyvän turvassa. Myös kansalli-

nen turvallisuus käy käsi kädessä maailmanrauhan ja perheen turvallisuuden kanssa: ihmiset haluavat, että oma kotimaa pysyy suojassa sodilta ja muilta uhkilta. Vapaudessa on puolestaan kyse riippumattomuudesta ja valinnanvapaudesta – kun on vapaa, saa ja pystyy tekemään mitä haluaa. Onni on tyytyväisyyttä omasta itsestä ja omasta elämästä. Mukavan elämän ja mielihyvän arvot liittyvät myös vahvasti onneen: kun mukavuutta ja mielihyvää koetaan, voidaan olla tyytyväisiä omaan elämään. Vaikka elämään oltaisiinkin tyytyväisiä, kaivataan silti jännitystä. Jännittävä elämä tuo mukanaan innostavia haasteita, jotka luovat elämästä aktiivisen. (Rokeach ym. 1979, 245; Suhonen 1988, 22-23.)

Yhdeksäs Rokeachin tavoitearvojen listassa olevista arvoista on sosiaalinen tunnustus. Jokainen haluaa sosiaalista tunnustusta kanssaihmisiltä ja tähän liittyy vahvasti myös aikaansaamisen tunne: kun saamme jotain pysyvää aikaan, meitä arvostetaan ja koemme sitä kautta mielihyvän ja onnistumisen tunnetta. Itsekunnioitus tarkoittaa omanarvontuntoa ja viisaus kypsää elämänsäilytystä – näitä tunteita kokiessamme koemme olevamme onnistuneita. Rokeachin mukaan tasa-arvo tarkoittaa veljeyttä ja sitä, että kaikilla on yhtäläiset mahdollisuudet olla ja elää. Tavoitearvoihin kuuluvat myös henkiset arvot: kauniilla maailmalla tarkoitetaan luonnon ja taiteen kauneutta sekä niistä nauttimista, todellisella ystävyydellä kokemuksia läheisestä toveruudesta, sisäisellä sopusoinnulla sitä, että sisäisiä ristiriitoja ei ole ja kypsällä rakkaudella seksuaalista ja henkistä ystävyyttä. Toisin kuin Schwartzin arvotyypeissä, Rokeachin tavoitearvojen listassa mainitaan myös uskonnolliset arvot: sielun pelastumisella tarkoitetaan iankaikkista elämää. (Rokeach ym. 1979, 245; Suhonen 1988, 22-23.)

SOV-lista

Arvojen tutkijat Allport, Vernon ja Lindzey (teoksessa Kopelman ym. 2003) ovat puolestaan jakanee arvot kuuteen ryhmään (*Allport-Vernon-Lindzey Study of Values*) SOV-listaksi. Näistä ensimmäinen on teoreettiset (*theoretical*) arvot, joilla tarkoitetaan yksinkertaisesti totuuden ja toden löytämistä. Ihmiset haluavat ymmärtää maailmasta ja itsestään mahdollisimman paljon. Toinen ryhmä on nimetty sosiaalisiksi (*social*) arvoiksi ja sillä tarkoitetaan rakkauden etsimistä ja löytämistä. Jokainen haluaa löytää rakkauden, löytää hyviä ystäviä ja tulla hyväksytyksi juuri sellaisena kuin on muiden ihmisten seurassa. Poliittisilla arvoilla (*political*) SOV-listassa tarkoitetaan voiman tai vallan saamista. Valtaa omaavaa kunnioitetaan ja hänellä on enemmän mahdollisuuksia toimia haluamallaan tavalla. (Kopelman ym. 2003, 204.)

Neljäntenä SOV-listassa on uskonnolliset (*religious*) arvot. Niillä tarkoitetaan ykseyden tai yhtenäisyyden kokemista. Esteettisillä (*aesthetic*) arvoilla tarkoitetaan puolestaan kauneuden, muotojen ja harmonian tuntemista. Meillä on sisäsyntyinen halu nauttia luonnosta ja taiteesta. Viimeinen arvoryhmä on nimetty taloudelliseksi (*economic*) arvoiksi. Niillä tarkoitetaan tarpeellisten asioiden saamista tai oivaltamista. Kun taloudelliset asiat ovat kunnossa, elämä on huolettomampaa ja vähemmän stressaavaa. Allportin ja muiden SOV-tutkijoiden mukaan arvot näytettyvät eläessämme: minkälaisen ammatin valitsemme, mitä teemme vapaa-ajallamme ja minkälaista elämää vietämme. Jos tiedämme, mitä yksilö haluaa tulevaisuudeltaan, tiedämme, mitä hänen arvonsa ovat. (Kopelman ym. 2003, 204.)

Arvoteorioiden vertailua

Verratessamme näitä kolmea edellä mainittua arvojen luokittelujärjestelmää eli Schwartzin arvotyyppettä, Rokeachin tavoitearvoja sekä SOV-arvoja toisiinsa (ks. taulukko 6. s. 50), huomataan arvojen yhteneväisyyksiä. Koska Schwartzin arvotyypit sisältävät jokainen suuren määrän arvoja, on vertailu tehty vertaamalla Rokeachin tavoitearvoja ja SOV-listan arvoja Schwartzin arvotyyppisiin. Taulukossa lueteltuja arvoja tullaan käyttämään myöhemmin kerrottaessa tutkimuksen tuloksista (ks. taulukko 12. s. 78). (Suhonen 1988, 23; Kopelman 2003, 204; Helkama ym. 2007, 184.)

Taulukko 6. Arvorteorioiden vertailua (mukaillen Suhonen 1988, 23; Kopelman 2003, 204; Helkama ym. 2007, 184)

Schwartzin arvotyypit	Rokeachin tavoitearvot	SOV-lista
Valta	Sosiaalinen tunnustus	Poliittisuus
Suoriutuminen	Aikaansaamisen tunne	Teoreettisuus
Mielihyvä	Onni Mukava elämä Mielihyvä	
Virikkeisyys	Jännittävä elämä	
Itsenäisyys	Vapaus Itsekunnioitus	
Universalismi	Tasa-arvo Kaunis maailma Viisaus	Esteettisyys
Hyväntahtoisuus	Todellinen ystävyys	Sosiaalisuus
Perinteet		
Yhdenmukaisuus		
Turvallisuus	Maailmanrauha Perheen turvallisuus Kansallinen turvallisuus	
	Sielun pelastuminen Sisäinen sopusointu Kypsä rakkaus	Uskonnollisuus Taloudellisuus

Verrattaessa Rokeachin tavoitearvoja Schwartzin arvotyyppeihin, huomaamme, että osa arvotyypeistä on paremmin edustettuina kuin osa. Mielihyvän ja turvallisuuden arvoja on paljon, kun taas perinteisiin ja yhdenmukaisuuteen liittyviä arvoja ei Rokeachin tavoitearvojen listalla ole ollenkaan. Lisäksi Rokeachin listalla on hengellisiin asioihin liittyviä arvoja, kuten esimerkiksi sielun pelastuminen, sisäinen sopusointu ja kypsä rakkaus, jotka Schwartz on puolestaan jättänyt arvotyyppien ulkopuolelle. (Suhonen 1988, 23; Rokeach 1979, 135; Helkama ym. 2007, 184.)

SOV-arvoja verrattaessa arvotyyppeihin huomataan, että ne painottuvat vallan, suoriutumisen, universalismin ja hyväntahtoisuuden arvotyyppeihin. SOV-arvoihin sisältyvät lisäksi uskonnolliset ja taloudelliset arvot, joita Schwartz ei ole arvotyyppihinsä listannut ollenkaan, sillä niiden ei uskota olevan samanlaisia jokaisessa kulttuurissa. Arvotyypeistä ns. pääarvoja voidaan päätellä olevan neljä (valta, suoriutuminen, universalismi ja hyväntahtoisuus), sillä näissä arvotyypeissä yhdistyvät sekä tavoitearvot että SOV-listan arvot. (Suhonen 1988, 23; Kopelman 2003, 204;

Helkama ym. 2007, 184.)

3.2 Arvot poliittisessa päätöksenteossa

Kuten aikaisemmin jo kävi ilmi, kaikkeen päätöksentekoon, myös poliittiseen päätöksentekoon, vaikuttavat erilaiset arvot. Se, kenen parasta päätöksiä tehdessä ja toimiessa ajatellaan, vaihtelee tilanteista riippuen. Tähän vaikuttava sekä ulkopuolelta tulevat objektiiviset että päätöksentekijän subjektiiviset ominaisuudet, tavoitteet ja toiveet. Monissa poliittisissa päätöksissä ilmenee arvoriitiriitoja: kun arvojen käsite ajatellaan laajasti kattamaan kaikkia ihmisten ja yhteisöjen peruspäämääriä, väistämättäkin tulee eteen tilanteita, jossa tietty päätös vaikuttaa positiivisesti toiseen ryhmään ja negatiivisesti toiseen. Otetaanpa esimerkki: eduskunta on lainsäädäntötyössään vaikuttamassa perhetukiin suurentamalla perhepoliittisia etuuksia, esimerkiksi pidentämällä äitiysloman kestoa. Tällä päätöksellä on positiivisia vaikutuksia perheisiin ja heidän toiveisiinsa. Kuitenkin jostain eduskunnan on varat otettava äitisyypäivärahojen maksuun: tällöin se voi esimerkiksi nostaa tuloveroa hankkiakseen lisätuloja budjettiin. Verojen nostaminen puolestaan vaikuttaa negatiivisesti palkansaajiin, ja sillä voi puolestaan olla vaikutuksensa työntekijäjärjestöjen toimintaan, jopa lakkoiluun. Vaikka eduskunnan säätämän lain tarkoitus olisi hyvä, liittyy kaikkiin päätöksiin aina arvoriitiriitoja. (Suhonen 1988, 143; Frane 2014, 65.)

Arvoriitiriidoissa vastakkain asettuvat siis subjektin omat edut ja niistä riippumattomat tai niiden vastakkaiset arvot. Osa poliittisista päättäjistä voi olla yhtä mieltä esimerkiksi perhepoliittisista tuista, mutta heidän kannoissaan voi olla eroavaisuuksia uskonnollisuuteen liittyen. Tämä tekee poliittisesta päätöksenteosta monimutkaisen ja pulmallisen kokonaisuuden. Lisäksi eri puolueet voivat kannattaa samaa päätöksentekoehdotusta, mutta eri perustein – tämäkin luo haasteensa ja kompleksisuutensa poliittisen päätöksenteon järjestelmään. Kun julkista politiikkaa toteutetaan valtion ja hallituksen taholta, näissä toimissa näkyy päätöksentekijöiden arvot, päämäärät ja intressit. (Suhonen 1988, 143-144; Wilson 2013, 15.)

Kaikki ihmisen toiminta, kuten päätöksenteko, ilmaisee jotakin intressiä. Intressejä toteutetaan ja niihin pyritään omien arvojen pohjalta. Intressissä on kysymys jonkin subjektin – olipa se sitten yksilön tai kollektiivisubjektin – tietoisesta pyrkimyksestä johonkin tavoitteeseen. Intressit pitävät usein sisällään ajatuksia eduista tai hyödyistä: joku voi toimia vilpillisesti saadakseen vaurautta, vaikkakin se olisi hänen arvojensa vastaista toimintaa. Intressikonseptio ei kuitenkaan ole sidottu intresseihin edun tai hyödyn mielessä. Tästä on esimerkkinä luonnon säilyttämiseen pyr-

kiminen sen itsensä takia, vaikka siitä ei mitään suoranaista hyötyä tai etua luonnonsuojelijoille ole – välillä jopa päinvastoin. (Suhonen 1988, 145-146.)

Yhteiskunnan jäsenten edut muodostavat keskeisen osan yhteiskunnallisen ryhmän intresseissä. Vaikka kollektiivit, eli tässä tapauksessa poliittiset päättäjät, perustelevat toimintaansa myös yhteisillä intresseillä, eivät ne välttämättä ole yhdensuuntaisia jäsenten, eli kansalaisten, yksilöllisten etujen kanssa. Esimerkiksi valtioiden välisissä sotatilanteissa maan itsenäisyys on keskeinen arvo, vaikkakin sotiminen on ristiriidassa kansalaisten enemmistön edun kanssa. Myös eduskunnan päätösten kuvitellaan usein toteuttavan kansalaisten hyötyjä tai etuja. Valtion toimintaan voi vaikuttaa myös monet muut intressitahot, esimerkiksi EU, muut valtiot, työntekijä- ja työnantaja-järjestöt, suuryritykset tai pankit. Marshall ym. (1985, 61) kirjoittavatkin: ”...*policy making is complex and actors (...) play by different rules with attendant differences in policy outcomes*”. Valtio ei siis toimi tyhjiössä, vaan siihen vaikutetaan ja se vaikuttaa muihin. (Suhonen 1988, 146; Harisalo ym. 2007, 58-59; Todt ym. 2014, 17.)

Lujánin ja Todtin tutkimuksessa (2007) ilmeni, että kansalaiset uskovat poliittisten päätöksentekijöiden käyttävän omia arvojaan ja asenteitaan päätöksenteossa tieteellisen tiedon rinnalla (ks. myös Reyna ym. 2006, 2). Noin puolet kyselyyn vastanneista (52%) uskoivat, että arvot ja asenteet ovat ainakin yhtä tärkeitä tehtäessä päätöksiä uusista laeista kuin käytettävissä oleva tieteellinen tieto. Vain reilu kolmannes oli samaa mieltä sen väitteen kanssa, että tieteellinen tieto on paras perusta lakien ja määräysten säätämisessä. (Luján ym. 2007, 101.)

Taulukko 7. Tiede ja arvot päätöksenteossa (suomennettu Luján ym. 2007, 101)

	Täysin tai osittain erimielä	Ei erimielä eikä samaa mieltä	Täysin tai osittain samaa mieltä	Ei tiedä
Tieteellinen tieto on paras perusta laeille ja sääntelylle	22.0 (%)	20.6 (%)	35.8 (%)	21.6 (%)
Laadittaessa lakeja ja sääntelyitä, arvot ja asenteet ovat yhtä tärkeitä kuin tieteellinen tieto	9.4 (%)	17.8 (%)	52.1 (%)	20.7 (%)

Kuten edellisen sivun taulukosta on nähtävillä, suurin osa kansalaisista uskoo poliittisten päättäjien käyttävän päätöksenteon pohjana sekä omia asenteitaan että arvojaan, eikä pelkästään tieteellistä tietoa. Täysin tai osittain erimieltä kansalaisista oli reilu viidennes vastatessaan väitteeseen, jonka mukaan tieteellinen tieto on paras perusta laeille ja sääntelylle, kun taas saman vastausvaihtoehdon valitsi vain alle 10 % väitteen koskiessa sitä, että arvot ja asenteet ovat yhtä tärkeitä kuin tieteellinen tieto. Tästä on pääteltävissä se, että suuri osa kansalaisista on sitä mieltä, että lakeja säädettyäessä poliittisten päättäjien on hyvä käyttää omia asenteitaan ja arvojaan päätöksenteon pohjana tieteellisen tiedon rinnalla. Vaikka loogisuus ja rationaalisuus ovat tärkeitä työkaluja päätöksenteossa, päätöksentekijöiden tulee luottaa päätöksiä tehdessään myös omiin vaistoihinsa ja arvoihinsa. (Luján ym. 2007, 101.)

3.3 Teoreettisen osion yhteenveto

Seuraavaksi nidotaan yhteen tämän työn kaksi teoreettista osiota: perhepolitiikka osana julkista politiikkaa sekä arvot. Arvoja tarkastellaan osana julkista politiikkaa ja selvitetään, kuinka arvot näyttäytyvät poliittisessa päätöksenteossa ja miten ne siihen vaikuttavat.

Kuten teoreettisesta osiosta tuli ilmi, julkinen politiikka eli julkinen toiminta tarkoittaa kaikkea sitä toimintaa, jota julkinen valta käyttää. Se on julkisen vallan tietoisesti valittu toimintatapa toimia tai olla toimimatta eri tilanteissa. Julkista valtaa käyttää valtio tai muu julkinen organisaatio, joka toimii tietoisesti kohti pyrkimyksiään ja tavoitteitaan. Julkinen politiikka ulottaa toimialueensa kaikkeen julkiseen toimintaan: julkiselle toiminnalle ominaista ovat vakiintuneet toiminnan periaatteet, jotka toistuvat päätöksenteosta ja toiminnasta toiseen. Julkinen politiikka ja julkinen toiminta koostuvat suuressa määrin siis päätöksenteosta, jota tapahtuu jatkuvasti.

Kun päätöksentekoon vaikuttavat joka tasolla arvot, ne vaikuttavat myös poliittiseen päätöksentekoon. Poliittinen päätöksenteko ei toimi kuitenkaan tyhjiössä, vaan vaikutusvaltaisia eri intressejä omaavia tahoja on joka puolella. Ei kuitenkaan tiedetä ja sitä on myöskin mahdotonta ennustaa, kuinka ja millä tavoin mikäkin osapuoli ja taho vaikuttaa päätöksentekoprosesseihin. Myös sattumalla ja tapahtumaketjuilla on osansa poliittisessa päätöksenteossa: konfliktitilanteiden aikana konflikteihin liittymättömätkin valtiot voivat joutua tekemään entuudestaan poikkeavia ja ennustamattomia päätöksiä. Kun yksi valtio joutuu kriisiin, se vaikuttaa vahvasti sen naapurimaihin, mutta myös muihin valtioihin. Euroopan Unionin perustamisen jälkeen Euroopan maat ovatkin olleet entistä tiukemmin sidottuina toisiinsa: kriisi muualla tarkoittaa myös mahdollista

kriisiä kotimaassa tai ainakin se näyttäytyy poliittisessa päätöksenteossa jollain tapaa.

Poliittinen päätöksenteko tapahtuu siis eri intressitahojen vaikutuksen alaisena. Maailmalla tapahtuneet asiat vaikuttavat enemmän tai vähemmän myös omaan valtioon. Arvoja tarkasteltaessa poliittisessa päätöksenteossa huomataan, että päätöksentekoon haluavat vaikuttaa eri tahot, joilla on erilaisia intressejä. Julkisen politiikan ja arvojen suhde onkin kompleksinen. Arvot vaikuttavat julkisen politiikan toimintaan, eli siihen, mihin julkinen valta varojaan suuntaa, mihin priorisoidaan, miten toimitaan ja miksi toimitaan. Toisaalta arvoja kuitenkin ikään kuin vähätellään: valtio pyrkii olemaan tehokas, tuottava, säästävä ja talouskeskeinen. Arvoina esiintyvät usein taloudelliset arvot ja muut valtion talouteen liittyvät seikat: valtion menot ja tulot aiheuttavat jatkuvasti riitoja ja erimielisyyksiä puolueiden välillä.

Tarkasteltaessa päätöksentekoa arvojen näkökulmasta huomataan kuitenkin, että toinen puolue haluaa suunnata valtion varoja perheiden tukemiseen ja toinen taas avustaa uusia yrittäjiä alkuun, jolloin esillä ovat taas perheisiin liittyvät arvot sekä nuorten tukeminen – esille nostetaan siis täysin muitakin arvoja kuin vain taloudellisia seikkoja. Voitaneenkin sanoa, että valtion varoilla toteutetaan puolueiden arvoja. Se, mitkä puolueet milloinkin ovat käyttämässä poliittista valtaa ja mukana poliittisessa toiminnassa, riippuu taas kansalaisista eli äänestäjistä. Valtion kansalaisiin ja heidän toiveisiinsa puolestaan vaikuttavat sekä poliittiset päättäjät että koko maailma: tiedotusvälineet, muut valtiot ja niiden kansalaiset, trendit ja villitykset, yhteiskunnan kehitys, suur-yritykset, teknologian kehittyminen ja niin edelleen.

Kuten edellä todettiin, julkinen politiikka ja arvot eivät toimi tyhjiössä. Se, että kansalaiset vaikuttavat päättäjien valintaan, ei kuitenkaan takaa sitä, että päätöksentekijät toimisivat juuri kansalaisten toiveiden mukaan. Päätöksentekijöillä on myös omia intressejään ja arvojaan, joita he haluavat toteuttaa ja noudattaa työssään. Päätöksentekijät perustelevat päätöksiään arvoilla, jotka voivat vaihdella tilanteesta riippuen. Päätettäessä esimerkiksi juuri perhepoliittisista asioista päättäjien käyttämät päätösten perusteluiden arvot voivat vaihdella toisistaan: kaksi puoluetta voi olla samaa mieltä yhdestä asiasta, mutta silti perustella päätöksensä eri arvojen pohjalta. Perhepolitiikan sisältämät arvot ovat usein perustavanlaatuisia arvoja, joita suurin osa kansalaisistakin kannattaa. Silti perhepolitiikka herättää ristiriitoja ja erimielisyyksiä puolueiden välillä ja se tekeekin perhepolitiikasta haasteellisen politiikan osa-alueen.

Perhepoliittisessa päätöksenteossa monet arvot ovat usein esillä. Perheistä ja perheiden tärkeydestä puhutaan useimmin, mutta toisaalta vedotaan myös individualismiin ja yksilöllisesti pärjäämiseen. Perhepolitiikka jakaakin mielipiteitä, koska toisaalta se koskettaa todella monia ja toisaalta taas ei. Perhepolitiikan tukimuodot jakavat kansan kahtia: yksineläjät tai lapsettomat eivät tarvitse lainkaan perheille suunnattuja palveluja ja tukia, kun taas perheille ne ovat välttämättömiä. Toisaalta on muistettava sekin seikka, että jokainen meistä on ollut joskus lapsi ja käyttänyt perheille suunnattuja palveluja. Tämä onkin yksi syy siihen, miksi perhepolitiikka herättää niin paljon keskustelua ja ajatuksia, minkä vuoksi se on politiikan osa-alueena niin kompleksinen ja minkä vuoksi niin monenlaiset arvot liittyvät siihen kiinteästi.

4 TUTKIMUSAINEISTON KERUU JA KÄSITTELY

Tässä osiossa esitellään tutkimuksessa empiirisenä aineistona käytetyn aineiston keruuta ja käsittelyä. Ensin kerrotaan tutkimusotteesta, joka on kvalitatiivinen, ja kuinka sen avulla on lähestytty tutkittavaa aineistoa. Näiden jälkeen kerrotaan aineiston keruusta eli siitä, kuinka, milloin, mistä ja miten tutkittava aineisto on kerätty. Lopuksi kerrotaan käytetystä analyysimenetelmästä, eli sisällönanalyysistä, ja pohditaan tutkimuksen luotettavuutta sekä tutkimuseettisiä näkökohtia.

4.1 Kvalitatiivinen lähestymistapa

Tässä tutkimuksessa aineistoa on lähestytty kvalitatiivisella tutkimusotteella. Kvalitatiivinen tutkimusote on spesifinen ja sellainen, jonka avulla tutkija tutkii tapahtumien yksityiskohtaisia rakenteita sekä sellaisia luonnollisia tilanteita joita ei voida järjestää kokeeksi, ja pyrkii sitten tulkitsemaan ja valottamaan niitä. Päätöksenteon perusteiden tutkiminen on tällaista: on hyvin vaikea järjestää luotettavaa koetta, jossa poliittiset päättäjät kertovat tai jollain muulla tavalla antavat tai luovat arvoja perhepoliittisille asioille. Kvalitatiiviselle tutkimusotteelle on myös luonteenomaista käyttää aineiston hankinnassa laadullisia metodeja, kuten esimerkiksi erilaisten dokumenttien analyyseja. Lisäksi kohdejoukko tai analyysin kohde valitaan tarkoituksenmukaisesti, ei satunnaisotoksen menetelmää käyttäen. (Metsämuuronen 2005, 201-203; Hirsjärvi ym. 2009, 164.)

Tutkimuksen lähestymistavaksi valittiin kvalitatiivinen tutkimusote, sillä tämän tutkimuksen tulosta ei pystytä yleistämään. Laadullinen tutkimus on tässä ja nyt tutkimusta: tutkitaan, miten tietynä aikana tiettyä rajattua aluetta, eli kotihoidon tukea, koskevien päätösten perusteluissa tulevat mitkäkin arvot esiin. Tutkimuksen lähestymistapa olisi voinut olla myös kvantitatiivinen eli määrällinen, mutta silloin tutkimuksen kohde olisi pitänyt olla laajempi, esimerkiksi koko perhepolitiikka ja sitä koskevat etuudet. Kvantitatiivisen lähestymistavan käyttö olisi myöskin edellyttänyt havaintoaineiston numereenista eli määrällistä mittaamista. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa muuttujat laitetaan taulukkomuotoon ja aineisto saatetaan tilastollisesti käsiteltävään muotoon. Koska tämän tutkimuksen kohteena olivat arvot, ei ollut tarkoituksenmukaista tutkia niitä kvantitatiivisella tutkimusotteella, sillä niitä on tulkittava kirjoitettujen perusteluiden pohjalta ja aineistoa itse tulkitsemalla. Lisäksi kvalitatiivinen lähestymistapa sopii hyvin kotihoidon tukea tutkittaessa, sillä päätösten perustelut ovat sellaisessa muodossa, että tutkijan on itse analysoitava ja huomattava tekstistä esiin nousevat asiat. (Tuomi ym. 2004, 86; Hirsjärvi ym. 2009, 140.)

4.2 Aineiston keruu ja tutkittava aineisto

Yleisesti laadullisessa tutkimuksessa käytetty kirjallinen materiaali voidaan jakaa kahteen luokkaan: yksityisiin dokumentteihin ja joukkotiedotuksen tuotteisiin. Tässä tutkimuksessa käytetty aineisto on yksityisiä dokumentteja, sillä laadullisessa tutkimuksessa käytetyt kirjalliset dokumentit voivat olla esimerkiksi sopimuksia tai kirjeitä. Tässä tutkimuksessa käytetyt dokumentit ovat kotihoidon tuen lakiin tehtäviä hallituksen esityksiä ja niihin liittyviä asiakirjoja. (Tuomi ym. 2004, 86.)

Tässä työssä analysoitu aineisto on kerätty eduskunnan internet-sivuilta, joissa on saatavilla valtiopäiväasiakirjat, pitäen sisällään esimerkiksi täysistuntopöytäkirjat, valtioneuvoston kirjelmät ja selvitykset, lakialoitteet, pääministerin ilmoitukset ja niin edelleen. Lisäksi sivustolta löytyy asioiden valiokuntakäsittelyt, kuten valiokuntien pöytäkirjat sekä tilastoja ja raportteja. Aineiston ollessa näin kattava ja laaja, tässä tutkimuksessa perehdytään vain kyseisellä sivustolla oleviin asiakirjoihin. Rajausta on tehty vain tähän lähteeseen, sillä suuret perhepoliittiset ratkaisut tehdään valtion tasolla, jonka asiakirjat on mahdollista edellä mainitulta sivustolta saada. Tämän vuoksi ei ollut asianmukaista käyttää empiirisenä aineistona muita lähteitä.

Aineisto on hankittu elektronisesti, joko html-muodossa tai pdf-tiedostoina Suomen eduskunnan internet-sivuilta, osoitteesta <http://eduskunta.fi>. Eduskunnan internet-sivujen etusivulta on löydettävissä asiahaku-palvelu, jonka kautta pääsee etsimään valtiopäiväasioita ja muita eduskuntatyössä tuotettuja asiakirjoja. Dokumentteja ja päätöksiä on mahdollista etsiä seuraavista kategorioista: valtiopäiväasiat, asiasanasto, asiakirjat (valtiopäiväasiakirjat), pöytäkirjat (täysistuntojen istuntopöytäkirjat), äänestykset, käsittelyvaihekaavio, asioiden valiokuntakäsittely, lausumat (eduskunnan hyväksymät lausumat) sekä tilastot ja raportit.

Tässä tutkimuksessa käytetty aineisto on peräisin eduskunnan valtiopäiväasioiden asiahaku-palvelusta. Koska tarkoituksena oli tehdä rajausta lasten kotihoidon tukeen, käytettävänä ollut hakusana oli ”*lasten kotihoidon tuki*”. Lisäksi hakupalveluun rajattiin asian tyyppiä hallituksen esitykset (HE), jolloin hakupalvelu antaa tulokseksi vain hallituksen esitykset sekä niihin liittyvät keskeiset asiakirjat. Tämä rajausta tehtiin sen vuoksi, että em. dokumentit pitävät sisällään hallituksen tekemät esitykset ja niiden perustelut, valiokuntien kannanotot asiaa koskien sekä eduskunnan vastaukset. Jos asian tyyppirajauksia (HE) ei olisi tehty, olisi hakutulos antanut runsaammin osumia: näkyviin olisi tullut myös mm. kirjalliset kysymykset ja yksittäiset lakialoitteet.

Nämä asiatyypit oli kuitenkin tarkoituksenmukaista rajata pois, sillä tässä tutkimuksessa tutkitaan valtion päätöksentekokeleimien perusteluita kotihoidon tukeen liittyviin asioihin, eikä ole tarpeellista ottaa huomioon yksittäisten kansanedustajien mielipiteitä ko. asiaa koskien.

Yllä mainittujen rajausten lisäksi valtiopäiväasioiden haku rajattiin aikavälille vuosiin 2004-2014, sillä tarkoituksena oli pysytellä viimeisen kymmenen vuoden sisällä eikä mennä liian kauaksi menneisyyteen. 1990-luvulle mentäessä päätöksiä leimaavat lamavuodet ja muut senaikaiset ongelmat. 2000-luvulla ja viimeisten kymmenen vuoden sisällä pysyminen on perusteltua, sillä tällä tavoin on mahdollista selvittää, mitä arvoja poliittiset päättäjät käyttävät perustellessaan päätöksiä viime vuosina. Edellä kerrotuin rajauksin toteutettu haku tuotti yhteensä kolmetoista tulosta.

Hallituksen esityksiin kuuluu aina keskeisimpinä asiakirjoina valiokuntien mietinnöt ja lausunnot. Valiokuntien mietintöjen ja lausuntojen lisäksi eduskunnan vastaukset sisältyvät em. keskeisiin asiakirjoihin. Eduskunnan kanta onkin tärkeää saada esille ja selville, sillä sillä on kuitenkin korkein lainsäädäntövalta Suomessa. Eduskunnan vastaus laaditaan, kun laki on ensin hyväksytty eduskunnassa. Kaikki tämän tutkimuksen aineistoksi valitut hallituksen esitykset pitävät siis sisällään eduskunnan vastaukset, joka tarkoittaa sitä että lait on hyväksytty esitysten mukaisesti. Eduskunnan vastauksista käyvät kuitenkin selville ainoastaan lakien yksityiskohdat, eikä niitä ole perusteltu mitenkään. Tämän vuoksi aineiston analyysiin on valittu hallituksen esitykset sekä seuraavanlaiset valiokuntien dokumentit: hallintovaliokunnan mietinnöt, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunnot, työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnot, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietinnöt, sivistysvaliokunnan lausunnot sekä perustuslakivaliokunnan lausunnot. Näistä kerrotaan tarkemmin taulukossa 8. (s. 64).

4.3 Aineiston analysointi: sisällönanalyysi

Tässä tutkimuksessa analyysimenetelmänä käytettiin sisällönanalyysia. Sisällönanalyysi on perusanalyysimenetelmä jota voidaan käyttää kaikissa laadullisessa tutkimuksessa sekä yksittäisenä metodina että väljänä teoreettisena kehyksenä. Monet laadullisen tutkimuksen eri nimillä kulkevat analyysimenetelmät perustuvat usein sisällönanalyysiin. Tässä tutkimuksessa sisällönanalyysia on käytetty yksittäisenä metodina, jonka avulla on tarkasteltu aineistosta esiin nousseita perusteluiden arvoja. (Tuomi ym. 2004, 93.)

Tutkimuksen aineisto kuvaa tutkittavaa ilmiötä tai tapausta ja analyysin tarkoituksena onkin luoda sanallinen, yksiselitteinen ja täsmällinen kuvaus tästä tutkittavasta ilmiöstä. Sisällönanalyysia käyttäen etsitään tekstin merkityksiä tai kuvataan haastattelun sisältöä sanallisesti. Sen avulla pyritään järjestämään aineisto selkeään ja tiiviiseen muotoon kadottamatta sen sisältämää tietoa ilmiöstä. Tutkijan on perustettava havaintonsa ja johtopäätöksensä aineistoon: jos aineiston analysointi on toteutettu perusteellisesti, pystyy tutkija päättelemään loogisesti ja tekemään yhteenvedoja aineistosta. (Tuomi ym. 2004, 105-107, 110.)

Kvalitatiivisen tutkimuksen sisällönanalyysi voidaan tehdä kolmella tapaa: aineistolähtöisesti, teoriaohjaavasti tai teorialähtöisesti. Tässä tutkimuksessa sisällönanalyysi tehdään aineistolähtöisesti, sillä tarkoituksena on yhdistellä aineistosta esiin nousevia käsitteitä ja näin saada vastaus tutkimuskysymykseen. Yleiskäsitteiden avulla pyritään luomaan kattava kuva koko aineistosta ja matkaamaan empiirisestä materiasta kohti käsitteellisempää näkemystä tutkittavasta ilmiöstä. (Mayring 2004, 268; Tuomi ym. 2004, 111, 115.)

Aineistolähtöisen sisällönanalyysin prosessilähtökohtana on kolme eri vaihetta: aineiston redusointi, klusterointi ja abstrahointi. Aineiston redusoinnilla tarkoitetaan pelkistämistä, eli analysoitava informaatio eli data pelkistetään siten, että aineistosta karsitaan tutkimukselle epäolennainen pois. Se on informaation tiivistämistä tai pilkkomista osiin. Aineiston klusteroinnilla puolestaan tarkoitetaan ryhmittelyä, eli aineistosta koodatut alkuperäisilmaisut käydään tarkasti läpi ja niistä etsitään samankaltaisuuksia ja/tai eroavaisuuksia kuvaavia käsitteitä. Samaa asiaa tarkoittavat käsitteet ryhmitellään ja luokitellaan eri luokiksi ja luokat nimetään niiden sisältöä kuvaavilla käsitteillä. Lopuksi aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä suoritetaan abstrahointi eli luodaan teoreettisia käsitteitä. Tällöin tutkimuksen kannalta olennainen tieto erotetaan ja valikoidun tiedon perusteella muodostetaan teoreettisia käsitteitä. Klusterointi onkin jo osa abstrahointia, sillä jo siinä vaiheessa käsitteellistetään alkuperäisinformaation käyttämiä kielellisiä ilmaisuja teoreettisiin käsitteisiin ja johtopäätöksiin. Kun klusterointivaiheessa muodostettuja luokituksia yhdistetään, pystytään muodostamaan pääluokkia, jotka sisältävät muutamia yläluokkia ja jotka puolestaan taas sisältävät alaluokkia. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä siis yhdistellään käsitteitä ja näin saadaan vastaus tutkimustehtävään. (Tuomi ym. 2004, 110-115.)

4.4 Luotettavuus ja tutkimusetiikka

Koska kaikessa tutkimuksessa pyritään välttämään virheitä, on tässäkin tutkimuksessa asianmukaista arvioida tehdyn tutkimuksen luotettavuutta. Laadullisen tutkimuksen luotettavuuteen vaikuttaa sen todenmukaisuus ja objektiivisuus – onko tutkimuksessa väitetyt asiat tosia ja onko tutkija toiminut objektiivisesti. Tutkimuksen lukijan on pystyttävä arvioimaan tutkimuksen luotettavuutta lukiessaan tutkimusta. Tutkijan onkin kirjattava mahdollisimman yksityiskohtaisesti se, miten tutkimus on tehty ja perustella tekemänsä valinnat. Seuraavaksi on avattu tutkimuksen reliabiliteettia ja validiteettia, joiden kautta käsitellään tässä tutkimuksessa käytettyjen tutkimusmenetelmien luotettavuutta. Lopuksi myös tutkimuseettiset näkökulmat on otettu huomioon. (Tuomi ym. 2004, 131, 133, 138; Hirsjärvi ym. 2009, 310.)

Arvioitaessa tutkimuksen tulosten toistettavuutta eli sen reliabiliteettia kiinnitetään huomiota sen totuuteen ja objektiiviseen tietoon. Lisäksi havaintojen luotettavuus ja puolueettomuus on huomioitava. Aineistoa analysoidessani pyrin olemaan mahdollisimman objektiivinen tutkija: tarkastelin aineistoa mahdollisimman ennakkoluulottomasti ja sitoutumattomasti. Laadullisen tutkimuksen tekemisessä on kuitenkin huomattava se, että tutkija on aina oma persoonansa – hänen toiminta voi osaltaan vaikuttaa tutkimustuloksiin, vaikkakin samansuuntaisia tutkimustuloksia tuottaisivat samasta aiheesta muutkin tutkijat. Pyrin kuitenkin siihen, että tutkimustulokset olisivat toistettavissa, vaikka eri tutkijat lähtisivät niitä tutkimaan. Käytetyt menetelmät pyrkivät kuvastamaan ilmiötä mahdollisimman todenmukaisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Analyysimenetelmänä sisällönanalyysi on tässä tutkimuksessa käytännöllinen ja sopiva, sillä sitä käytettäessä pyritään etsimään tekstistä merkityksiä ja pyritään järjestämään aineisto selkeään ja tiiviiseen muotoon. Toki muitakin analysointimenetelmiä olisi voinut käyttää. Esimerkiksi Grounded Theory olisi sopinut tutkittavaan aiheeseen, sillä tarkoituksena on nostaa aineistosta esiin nousevia seikkoja ja sitten vasta tarkastella, että minkälaisia ja minkä laatuksia ne ovat. Koin kuitenkin, että sisällönanalyysi antaa tarvittavat raaka-aineet analysoinnin tekemiseen ja että sitä oli tarkoituksenmukaista käyttää. (Tuomi ym. 2004, 110-115, 131, 133; Hirsjärvi ym. 2009, 310-311.)

Tämän tutkimuksen tarkoitus oli selvittää, mitä arvoja käyttäen perustellaan lakimuutokset, jotka koskettavat kotihoidon tukea. Tutkimuksen validiteetti on tärkeää tutkimuksen luotettavuuden kannalta eli tutkimuksessa on tutkittu sitä, mitä on luvattu ja tutkimusote vastaa tutkittavaa ilmiötä. Tutkittaessa päätösten perusteluiden arvoja on tutkimuksen kohteena jo tehty päätökset. Koska kotihoidon tuen lakiin tehty ratkaisut tehdään valtion tasolla, oli tarkoituksenmukaista

tarkastella eduskuntatyössä tehtyjä päätöksiä. Lisäksi, koska kotihoidon tukeen liittyvät päätökset ovat usein juuri lakimuutoksia, oli sopivaa tarkastella valittua aineistoa. (Tuomi ym. 2004, 105-107, 110, 133; Hirsjärvi ym. 2009, 231-232.)

Tarkoituksena ei kuitenkaan ollut tutkia yksittäisten kansanedustajien tekemien päätösten tai esitysten arvoja, joten aineistona on käytetty hallituksen tekemiä esityksiä ja näihin liittyviä asiakirjoja, jotka eduskunta sitten saattaa voimaan vastauksellaan. Valiokuntien perustelut on otettu huomioon, sillä valiokuntien tarkoitus on tarkastella päätösten yhteiskunnallisia ja muita vaikutuksia ja siten antaa ehdotuksensa hallituksen päätösehdotusta koskien. Yksittäiset kansanedustajat ja heidän mielipiteensä, esimerkiksi hallituksen esityksiin liittyvät eriävät mielipiteet, on rajattu aineistosta tarkoituksellisesti pois. Koska kvalitatiivisessa tutkimuksessa ei voida lähteä esimerkiksi laskemaan, kuinka monta kertaa mitään arvoa on käytetty, arvot on ensin ikään kuin kaivettava perusteluista esiin – arvoja ei useinkaan ole suoranaisesti mainittu, vaan ne on usein lausuttu ohimennen ja ne on tutkijan etsittävä ja löydettävä tekstistä analyysin avulla. Tämän vuoksi analyysiotteena oli tarkoituksenmukaista käyttää sisällönanalyysiä, sillä sen avulla tekstistä etsitään tutkimusaiheen kannalta relevantteja asioita, kuten tässä tutkimuksessa ratkaisujen perusteluista arvoja. (Tuomi ym. 2004, 105-107, 110, 133; Hirsjärvi ym. 2009, 160-161.)

Tässä tutkimuksessa empiirisenä aineistona on käytetty vain hallituksen tuottamia ja valiokuntien tekstejä ja tämä luokin omat rajoituksensa tutkimukselle. Usein teksteihin valikoituukin asioita, jotka päättäjät haluavat tuoda esille. Esimerkiksi pienten lasten vanhempien työurien kielujen vaarallisuutta voidaan korostaa päätettäessä perhepoliittisista asioista, mutta kirjoittamatta jätetään se fakta, että töissä käyville vanhemmille ei tarvitse maksaa tukia ja muita tulonsiirtoja niin paljon, ja lisäksi työssäkäynti lisää valtion saamia verotuloja. Pöytäkirjoihin ja dokumentteihin valikoituu siis tekstejä, jotka kirjoittajat haluavat sinne lisätä. Asioiden ns. kaunistelu voi johtua myös siitä, että eduskunnassa lakiehdotukset voivat tulla helpommin hyväksytyiksi, kun perusteluihin on nostettu vaikkapa perheiden taloudellisen aseman parantaminen. Lisäksi pelkien tekstien tulkitseminen voi tuottaa ymmärrettävyyteen liittyviä rajoituksia: päättäjät ovat ehkä oikeasti painottaneet eri asioita, kuin mitä kyseisestä asiasta keskusteluja kuulemattomalle teksteistä mahdollisesti käy ilmi.

Tutkimuksen luotettavuuteen liittyvät myös sen eettiset ongelmat. Kuitenkin on hyvä mainita, että tutkimusetiikkaan suhtaudutaan kahdella tapaa. Toisessa ääripäässä tutkimusetiikkaa pidetään teknisluontoisena normina, eli eettiset ongelmat liittyvät pääasiassa tutkimustoimintaan eli sii-

hen, millaisia keinoja tutkija saa käyttää. Toinen suhtautumistapa tutkimusetiikkaan on se, että eetiikka on metodologinen seikka, eli miten tutkimusaiheet valitaan ja mitä pidetään tärkeänä. Tutkimusaiheen valinta on eettinen kysymys ja eettiseen pohdintaan kuuluu myös selkiyttää se, kenen ehdoilla tutkimusaihe valitaan ja miksi tutkimukseen ryhdytään. Tutkimuksen uskottavuus ja tutkijan eettiset ratkaisut kulkevat aina käsi kädessä – hyvä tieteellinen käytäntö edesauttaa tutkimuksen luotettavuutta ja uskottavuutta. (Tuomi ym. 2004, 125-126, 130; Hirsjärvi ym. 2009, 23-24.)

Vaikka tässä tutkimuksessa tutkimusetiikka on toiminut lähinnä teknisluontoisena normina, on eettisiä sääntöjä tutkimuksen kuluessa pyritty noudattamaan. Tutkimusaihetta valitessani eivät mahdolliset eettiset asiat ohjanneet aiheen tai aineiston valintaa, vaan mielenkiinto tutkittavaa aiheetta kohtaan. Tässä tutkimuksessa ei erityisiä tutkimuseettisiä ongelmia noussut esiin, sillä aineisto on hankittu julkisilta sivuilta, jotka ovat kaikkien halukkaiden käytössä. Vaikka eettiset ongelmat liittyvät laadullisissa tutkimuksissa usein haastateltavien anonymiteettisuojaan ja haastatteluaineiston käyttöön, on jokaisessa tutkimuksessa joitain eettisluontoisia asioita, joiden kanssa on tarvetta olla varuillaan. Tutkijana olen pyrkinyt kirjaamaan mahdollisimman hyvin tulokset ja selittämään tarkasti, miten ja millä tavoin olen tulokset saanut aikaiseksi. Lisäksi teoreettisessa keskustelussa olen pyrkinyt käyttämään tarkkoja ja oikeita lähdeviittauksia, jotta käytetty aineisto pääsisi mahdollisimman hyvin ja tarkasti oikeuksiinsa.

5 HALLITUKSEN ESITYKSET JA NIIDEN PERUSTELUISTA LÖYDETYT ARVOT

Seuraavaksi esitellään tämän tutkimuksen tulokset ja niiden kautta tehty tulkinta. Aluksi käytetty aineisto luetellaan ja sen jälkeen perehdytään tutkimusaineiston sisällönanalyysiin. Ensin aineisto siis esitellään ja siitä luodaan alustavaa analyysiä. Tämän jälkeen aineistosta löydetty arvot teemoitellaan eli luokitellaan ala-, ylä- ja pääluokkiin. Aineistosta esiin nousseita arvoluokkia peilataan teoriaosuudessa käsiteltyyn arvorationaalisuuteen, jonka jälkeen arvoluokkia verrataan erilaisiin arvoteorioihin ja etsitään näistä mahdollisia yhteneväisyyksiä.

5.1 Hallituksen esitysten esittely

Hallituksen esityksiin liittyviä asiakirjoja ovat valiokuntien mietinnöt ja lausunnot sekä eduskunnan vastaukset. Kuten osiossa 4.2 *Aineiston keruu ja tutkittava aineisto* (s. 57) kerrottiin, aineistoksi valittiin hallituksen esitykset sekä valiokuntien mietinnöt ja lausunnot. Aiemmin mainittiin myös se, että tässä tutkimuksessa käytetty aineisto on peräisin eduskunnan valtiopäiväasioiden hakupalvelusta. Haulla etsittiin lasten kotihoidon tukeen liittyviä hallituksen esityksiä aikaväliltä 2004-2014. Yksi aineistossa käytetyistä asiakirjoista on vuodelta 2003, sillä ko. asia on laitettu vireille vuonna 2003 mutta se on saanut päätöksensä vasta vuoden 2004 puolella. Toteutettaessa edellä mainituin rajauksin haku, saatiin yhteensä kolmetoista tulosta. Haku toteutettiin huhtikuussa 2014.

Taulukko 8. Analyysiin valitut hallituksen esitykset sekä niihin liittyvät asiakirjat

Hallituksen esitys (HE)	Hallituksen esityksen sisältö	Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot (*)
HE 139/2013 vp	Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi	HaVM 21/2013 vp StVL 21/2013 vp TyVL 15/2013 vp
HE 129/2013 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta	StVM 14/2013 vp
HE 159/2012 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten päivähoitosta annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi	StVM 26/2012 vp SiVL 13/2012 vp
HE139/2010 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain, lapsilisälain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta	StVM 28/2010 vp
HE 157/2009 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta	StVM 30/2009 vp
HE 129/2008 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta	StVM 19/2008 vp
HE 168/2006 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta	StVM 24/2006 vp
HE 112/2006 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle vanhempainpäivärahoja ja työnantajakustannusten korvaamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi	StVM 45/2006 vp PeVL 38/2006 vp TyVL 22/2006 vp
HE 130/2005 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta	StVM 27/2005 vp TyVL 13/2005 vp

(* HaVM = hallintovaliokunnan mietintö, StVM = sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö, StVL = sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto, PeVL = perustuslakivaliokunnan lausunto, TyVL= työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto, SiVL = sivistysvaliokunnan lausunto)

Kuten yllä olevasta taulukosta on mahdollista huomata, osa hallituksen esityksistä ei suoraan koske lasten kotihoidon tukea (ks. esim. 1. HE 139/2013 vp), vaan ne koskevat muita lakeja, joiden muuttaminen taas puolestaan vaikuttaa ja liittyy kotihoidon tukeen. Aineistohaussa hallituksen esityksiä löydettiin yhteensä kolmetoista kappaletta, mutta ylläolevassa listassa niitä on käsi-

teltävään aineistoon valittu yhdeksän. Vaikka hallituksen esityksistä kaikki kolmetoista liittyvät kotihoidon tukeen, niistä neljässä (ks. taulukko 9.) ei kuitenkaan perusteltu kotihoidon tukeen tai siihen liittyvään lakiin tehtäviä muutoksia, jonka vuoksi nämä onkin jätetty aineiston analyysistä pois. Perustelemattomuus johtui siitä, että kyseiset päätökset liittyivät vain teknisiin lakimuutoksiin, jolloin perustelua ei tarvinnut suorittaa muutoin kuin lainopillisilla yksityiskohdilla.

Taulukko 9. Analyysistä pois jätetyt hallituksen esitykset sekä niihin liittyvät asiakirjat

Hallituksen esitys (HE)	Hallituksen esityksen sisältö	Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot (*)
HE 100/2013 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden etuuksien ja korvausten maksamista koskevien säännösten muuttamiseksi	StVM 9/2013 vp
HE 235/2006 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansanterveyslain 6 §:n, sosiaalihoitolain 6 §:n muuttamisesta ja lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 16 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain kumoamisesta	StVM 48/2006 vp
HE 167/2006 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta	StVM 34/2006 vp
HE 158/2003 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden toimeentuloturvaan koskevien lakien takaisinperintäsäännösten muuttamiseksi	StVM 4/2006 vp

(* StVM = sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö)

5.2 Hallituksen esitysten ja muiden asiakirjojen alustava analyysi

Tämän tutkimuksen analyysimenetelmänä käytetty sisällönanalyysi on toteutettu seuraavasti: aluksi redusoinnin vaiheessa aineisto on käyty läpi yksityiskohtaisesti ja tekstistä on poimittu sanoja ja lauseita, joita on käytetty perusteltaessa päätöksiä. Sen jälkeen klusteroinnin vaiheessa nämä sanat ja lauseet on listattu, jonka jälkeen samanlaiset sanat ja samaa tarkoittavat asiat on yhdistetty keskenään. Näin pystyttiin löytämään aineistosta kolmekymmentä alaluokkaa, jotka kuvastavat ja pitävät sisällään perusteluissa käytettyjä arvoja. Nämä arvot on edelleen luokiteltu suuremmiksi ryhmiksi abstrahoinnin kautta. Osiossa 5.3 *Hallituksen esityksistä ja muista asiakirjoista löydetty arvot ja niiden luokittelu* (s. 72) on esitelty em. arvojen luokittelut. Seuraavaksi avataan yksitellen hallituksen esitysten sisällöt ja kerrotaan pääpiirteittään analyysin tuottamista

tuloksista eli löydetystä perusteluiden arvoista. Hallituksen esitykset (yhdeksän kappaletta) sekä valiokuntien mietinnöt ja lausunnot (yhteensä viisitoista kappaletta) on käsitelty aiemmin taulukossa 8. (s. 64) mainitussa järjestyksessä, eli uusimmasta vanhimpaan.

Hallituksen esitys 139/2013 vp

”Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi” (HE 139/2013 vp, 1). Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia, ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia sekä muita ulkomaalaislain muuttamiseen liittyviä lakeja. Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön direktiivi, joka koskee kolmansien maiden kansalaisille maassa oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää lupaa ja siihen liittyvää työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua suhteessa jäsenvaltion omiin kansalaisiin.

Jo esityksen alussa käy ilmi direktiivin pääperustelu: yhdenvertaisuus. Yhdenvertaisuuden tavoite toistuu useita kertoja tekstin perusteluissa: *”...yhdistelmäluvan haltijoita on kohdeltava yhdenvertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa...”* (HE 139/2013 vp, 1), *”pää tavoitteena on varmistaa yhdenvertainen kohtelu kaikille...”* (HE 139/2013 vp, 25) ja *”...työntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa tietyillä sosiaaliturvan aloilla”* (HE 139/2013 vp, 38). Hallituksen esitystä ei kotihoidon tuen osalta yhdenvertaisuuskriteerin lisäksi perustella muilla perusteilla.

Hallituksen esitykseen liittyvässä Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 21/2013 vp) tulee yhdenvertaisuuskriteeri esille sosiaaliturvasta puhuttaessa. Kuten hallituksen esityksessä, myöskään hallintovaliokunnan mietinnössä ei kotihoidon tuen lakiin tehtäviä muutoksia perustella muilla seikoilla. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta- (TyVL 15/2013 vp) sekä sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta (StVL 21/2013 vp) lausunnoissaan noudattavat samaa linjaa: tärkeimmäksi perusteluksi mainitaan yhdenvertaisuus ja sen mukaan toimiminen.

Hallituksen esitys 129/2013 vp

”Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta” (HE 129/2013 vp, 1). Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia niin, että alle kolmivuotiaan lapsen van-

hemmalle tai muulle huoltajalle maksettava osittainen hoitoraha korvataan joustavalla hoitorahalla. Lisäksi joustavaa hoitorahaa maksettaisiin työ- tai virkasuhteessa oleville sekä yrittäjille ja maatalousyrittäjille, kuten osittaista hoitorahaakin.

Esitystä perustellaan heti esityksen alkuosiossa sillä, että sen tavoitteena on lisätä pienten lasten vanhempien ja muiden huoltajien mahdollisuuksia sovittaa yhteen perhe- ja työelämä nykyistä joustavammin. Tämä onnistuu parantamalla heidän taloudellisia mahdollisuuksiaan osa-aikaiseen työskentelyyn. Esityksestä tulee ilmi tärkeimpänä kriteerinä perhe- ja työelämän yhteensovittamisen tärkeys ja sitä toistetaan useissa kohdissa. Toinen tärkeä perustelu esitykselle liittyy työelämään: vanhempia pyritään kannustamaan nopeampaan työelämään siirtymiseen ja osa-aikaistyön tekoon. Lisäksi perusteluissa mainitaan tavoite parantaa lapsiperheiden taloudellisia mahdollisuuksia tehdä valintoja, edistää joustavuutta lasten hoitomuotojen valinnassa ja vähentää perhevapaiden aiheuttamia työurien katkoksia. Esiin nousee siis paljon perhe- ja työelämään liittyviä arvoja. (HE 129/2013 vp, 3.)

”Osittaisen hoitorahan korvaaminen joustavalla hoitorahalla lisää työnteon kannustavuutta, koska se mahdollistaa osa-aikatyön tekemisen nykyistä paremmin. Samalla se tukee työn ja perhe-elämän yhteensovittamista. Osa-aikatyön kannustavuuden lisääminen voi edistää työelämään siirtymistä niiden vanhempien kohdalla, jotka nykyään hoitavat lasta kotona kotihoidon tuen turvin. Se voi motivoida työsuhteessa olevia palaamaan perhevapaalta nykyistä aikaisemmin, koska työ- ja perhe-elämä ovat joustavan hoitorahan turvin paremmin sovitettavissa yhteen pienen lapsen kanssa. Esityksellä on siten suotuisia vaikutuksia syrjäytymisen ehkäisemisessä sekä perhevapaista johtuvien palkka- ja urakehitykseen liittyvien erojen tasoittumisessa sekä perheiden hyvinvoinnissa. Taloudellisesti aiempaa kannattavampi ja joustavampi etuus voi lisäksi edistää sen käytön tasaisempaa jakautumista äitien ja isien kesken” (HE 129/2013 vp, 5).

Esitystä perustellaan myös valtion ja kuntien taloudellisuuden näkökulmasta: kotihoidon tuen, osittaisen hoitorahan ja joustavan hoitorahan maksamisesta kunnille aiheutuvien kokonaiskustannusten arvioidaan vähenevän tulevaisuudessa sadoillatuhansilla euroilla. Lisäksi kotihoidon tuesta kunnille aiheutuvat kustannukset vähenevät siirtymän johdosta noin kuudella miljoonalla eurolla. Edellä mainittujen lisäksi päätöstä perustellaan perheiden hyvinvointiin, tulojen tasaisempaan jakautumiseen vanhempien kesken sekä syrjäytymisen ehkäisemiseen liittyvillä perusteluilla. (HE 129/2013 vp, 4-5.)

Hallituksen esitykseen liittyvässä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä (StVM 14/2013 vp) hallituksen esityksen perustelut saavat kannatusta. Valiokunta pitää tärkeänä perheen ja työn yhteensovittamista sekä joustavuuden edistämistä lasten hoitomuotojen valinnassa. Lisäksi mietinnössä perustellaan päätöstä sillä, kuten myös hallituksen esityksessäkin perusteltiin, että uudistus parantaa osa-aikatyön kannattavuutta ja se houkuttelee lasta kokoaikaisesti kotona hoitavia äitejä siirtymään osa-aikaiseen työhön. Toisaalta valiokunnan mietinnössä tulee esille myös perusteluja, joita hallituksen esityksessä ei mainita: valiokunta perustelee päätöksen puoltamista hoitovastuun tasaamisella perheissä, työelämän tasa-arvon lisääntymisellä sekä työllisyysasteen kohottamisella. (StVM 14/2013 vp)

Hallituksen esitys 159/2012 vp

”Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi” (HE 159/2012 vp, 1). Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lasten päivähoidosta annettua lakia. Varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirrettäisiin sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Siirto ei kuitenkaan koskisi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa säänneltyjä lasten päivähoidon vaihtoehtona myönnettäviä taloudellisia tukia. Tukia koskeva lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus jäisivät edelleen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle.

Esityksessä muistutetaan, että Suomessa kotihoidon tuki on olemassa useasta eri syystä. Näistä tärkein on se, että päivähoidon rinnalle on haluttu luoda vaihtoehtoja pienten lasten hoidon järjestämiseksi. Perheillä on oikeus valita lasten tarpeisiin parhaiten soveltuvat ratkaisut. Vaikka päivähoitoasioiden muutos ei tarkoita muutosta kotihoidon tuessa, pienten lasten hoitojärjestelmä muodostaa kiinteän kokonaisuuden, jossa muutokset yhdessä osatekijässä vaikuttavat kuitenkin väistämättä koko järjestelmään. Hoitojärjestelmän tarkoituksena onkin turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu, joka onkin nostettu esille perusteluissa. Lakimuutoksen tarkoituksena on, että pystytään vaikuttamaan positiivisesti lasten hyvinvointiin, vähentämään sosiaalisia eriarvoisuuksia ja luomaan täten lapsille yhtäläisiä mahdollisuuksia. Esitykseen liittyvissä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä (StVM 26/2012 vp) ja sivistysvaliokunnan lausunnossa (SiVL13/2012 vp) ei mainita perusteluja kotihoidon tuen osalta lain muutokselle. (HE 159/2012 vp, 17, 46.)

Hallituksen esitys 139/2010 vp

”Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain, lapsilisälain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta” (HE 139/2010 vp, 1). Esityksessä ehdotetaan, että indeksisuojan ulkopuolella olevat vähimmäismääräinen kuntoutusraha ja vähimmäismääräinen sairaus-, äitiys-, erityisäitiys-, isyys- ja vanhempainraha, erityishoitoraha lapsilisät, lasten kotihoidon tuki sekä yksityisen hoidon tuki sidotaan kuluttajahintojen muutosta vastaavaan kansaneläkeindeksiin. Kotihoidon tuen osalta päätöstä perustellaan lapsiperheiden köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentämiseen pyrkimisellä. Lisäksi päätöksellä halutaan lisätä vanhempien vaihtoehtoja heidän päättäessä pienten lasten hoitomuodoista. Esityksen tavoitteena on myös parantaa lapsiperheiden taloudellista asemaa. (HE 139/2010 vp, 8-9.) Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta on mietinnössään samoilla linjoilla hallituksen esityksen perusteluissa: *”Uudistus osaltaan toteuttaa (...) pyrkimystä parantaa lapsiperheiden taloudellista asemaa”* (StVM 28/2010 vp).

Hallituksen esitys 157/2009 vp

”Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta” (HE 157/2009 vp, 1). Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia siten, että osittainen hoitoraha korotetaan nykyisestä 70 eurosta 90 euroon kalenterikuukaudelta. Lisäksi oikeus osittaiseen hoitorahaan laajennetaan koskemaan myös yrittäjiä. Lakiehdotuksen perustelut aloitetaan selkeästi yhdenvertaisuusperiaatteella. Lisäksi lakimuutoksella pyritään edistämään perheiden hyvinvointia parantamalla pienten lasten vanhempien mahdollisuuksia viettää aikaa lastensa kanssa. Yhdenvertaisuuden ja perheiden hyvinvoinnin lisäksi perusteluissa mainitaan sosiaaliturvan yhdenmukaistaminen ihmisten välillä sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen tukeminen. (HE 157/2009 vp, 2-3.)

Päätöksen perusteluissa mainitaan myös perheiden taloudelliset tilanteet: rahamäärien korottamisella on tarkoitus kompensoida nykyistä paremmin lapsen hoidosta aiheutuvaa ansionmenetystä. Lisäksi *”työn ja vanhemmuuden nykyistä parempi yhteensovittaminen vaikuttaa suotuisasti työllisyysasteen kohottamiseen, väestöpoliittiseen kehitykseen sekä lapsen edun toteutumiseen arjessa”* (HE 157/2009 vp, 3). Myös sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietinnössä (StVM 30/2009 vp) päätöstä puolletaan samoin perusteluin: lain tarkoituksena on tukea vanhempia, antaa per-

heille mahdollisuuksia toimivien hoitojärjestelyjen löytämiseksi, sovittaa työ ja vanhemmuus entistä paremmin yhteen, toteuttaa lapsen etua ja kohottaa työllisyysastetta.

Hallituksen esitys 129/2008 vp

”Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta” (HE 129/2008 vp, 1). Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia niin, että kotihoidon tuen hoitorahaa nostetaan 20 eurolla kuukaudessa. Perusteluina todetaan lapsiperheiden köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentäminen sekä taloudellisen aseman parantaminen. *”Ehdotetulla kotihoidon tuen hoitorahan korotuksella pyritään ehkäisemään lapsiperheiden taloudellisen tilanteen heikkenemistä”* (HE 129/2008 vp, 2). Esitykseen liittyvässä sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietinnössä (StVM 19/2008 vp) perusteluiksi mainitaan hallituksen esityksessäkin ilmennyt pyrkimys parantaa lapsiperheiden mahdollisuuksia valita perheen tilanteen kannalta sopivin tapa järjestää lastenhoito. Lisäksi valiokunta perustelee mietintöään lasten tarpeiden huomioimisella.

Hallituksen esitys 168/2006 vp

”Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta” (HE 168/2006 vp, 1). Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia siten, että ottovanhemmilla olisi eräissä tapauksissa oikeus saada kotihoidon tukea myös yli kolmivuotiaan lapsen hoitamiseen hoitovapaan ajan, kuitenkin enintään siihen asti, kunnes lapsi aloittaa koulun. Lisäksi esityksessä ehdotetaan myös korotettavaksi perheen toisesta ja seuraavista lapsista maksettavaa kotihoidon tukea ja mahdollistamalla sen, että kotihoidon tukea ja yksityisen hoidon tukea voidaan maksaa perheelle samanaikaisesti. Kotihoidon tuen ostalta ratkaisua perustellaan sillä, että perhettä halutaan tukea niin, että perhe saa mahdollisimman paljon aikaa uuden perheenjäsenensä hoitoon ja uuden tilanteen vakiinnuttamiseen. Myös perheen taloudellinen tukeminen mainitaan tärkeänä perusteluna. (HE 168/2006 vp, 1-3.)

Edellä mainittujen lisäksi hallituksen esityksessä tulee ilmi hoitomuodon valintamahdollisuuden tärkeys: *”Voimassa olevan lain mukaan perhe joutuu valitsemaan joko kotihoidon tuen tai yksityisen hoidon tuen. Ehdotettu muutos parantaa perheiden mahdollisuutta vapaammin valita lap-*

sen hoitomuoto” (HE 168/2006 vp, 6). Myös sosiaali- ja terveysvaliokunta on mietinnössään (StVM 24/2006 vp) samoilla linjoilla hallituksen esityksen perusteluiden kanssa. Mietinnön mukaan lakimuutos parantaa lapsiperheiden mahdollisuuksia valita perheen tilanteen ja lasten tarpeiden kannalta sopivin tapa hoidon järjestämiseksi.

Hallituksen esitys 112/2006 vp

”Hallituksen esitys Eduskunnalle vanhempainpäivärahoja ja työnantajakustannusten korvaamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi” (HE 112/2006 vp, 1). Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi niitä sairausvakuutuslain säännöksiä, jotka koskevat äitiys- ja vanhempainrahan määrää, työnantajalle maksettavaa vuosilomakustannuskorvausta, isän vanhempainraha- ja isyysrahajakson muodostaman isäkuukauden käyttöajankohtaa ja ottovanhempien vanhempainrahakautta. Edellä mainittujen muutosten ja muutamien muiden lisäksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettuun lakiin sekä lasten päivähoidosta annettuun lakiin esitetään tehtäväksi isäkuukauden joustavoittamisesta aiheutuvat muutokset. Koska kotihoidon tuen muutos oli esityksessä niin pieni osa, ei sitä juuri perusteltu. Sekä hallituksen esityksen että esitykseen liittyvän sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön perusteluissa esitettiin kuitenkin tukien joustavoittamisen tärkeys perheelle. (HE 112/2006 vp, 1, 30-31, StVM 45/2006 vp.)

Esitykseen liittyvässä perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 38/2006 vp) keskeisimmäksi perusteluksi nostetaan yhdenvertaisuus. Kansalaisia tai kansalaisryhmiä ei haluta laittaa eriarvoiseen asemaan, vaan kaikkien halutaan saavan yhtäläiset mahdollisuudet elämiseen. Tärkeäksi seikaksi nostetaan myös tasa-arvon ja tasavertaisuuden lisääminen eri sukupuolten välillä. Työelämä ja tasa-arvovaliokunnanlausunnossa (TyVL22/2006 vp) puolestaan kiinnitetään huomiota työelämään: vakituisia työsuhteita halutaan lisätä ja naisten työllisyyttä parantaa. Myös työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista pidetään tärkeänä. Perusteluissa mainitaan myös jo aiemmin esiin tulleet yhdenvertaisuuskriteeri ja sukupuolten välinen tasa-arvo.

Hallituksen esitys 130/2005 vp

”Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta” (HE 130/2005 vp, 1). Hallituksen esityksessä ehdotetaan, ettei puolison saamaa lasten kotihoidon tukea vähennettäisi toisen puolison työttömyysetuudesta, jos puoliso itse hoitaa lasta ja saa samanaikaisesti äitiys-, erityisäitiys-, isyys tai vanhempainrahaa. Perusteluissa mainitaan, että lapsiperheen toi-

meentuloa tukevana asiana ei voida pitää sitä, että perheen lapsiluvun lisääntyessä oikeus äitiys- tai vanhempainrahaan aiheuttaakin sen, että työttömyysetuudesta aikaisemmin vähentämättä jätetty puolison kotihoidontuki vähennetäänkin perheessä työttömyysturvaa saavan henkilön etuudesta. Perusteluna siis käytetään perheen taloudellista tilannetta ja sen mahdollista parantamista lakimuutoksella. (HE 130/2005 vp, 1-2.)

Myös sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta on mietinnössään samaa mieltä perusteluiden osalta kuin hallitus esityksessään: ”*Valiokunta pitää sosiaalipoliittisesti varsin perusteltuna ehdotusta, jonka mukaan puolison saamaa lasten kotihoidon tukea ei vähennetä toisen puolison työttömyysetuudesta, mikäli ensiksi mainittu puoliso itse hoitaa lasta eikä hänellä lapsen hoidon tai samanaikaisesti maksettavan äitiys-, erityisäitiys-, isyys- tai vanhempainrahan vuoksi ole oikeutta työttömyysetuuteen. Ehdotetulla muutoksella on merkitystä lapsiperheiden köyhyyden ehkäisemisessä, koska uudistuksella turvataan perheen taloudellisen aseman säilyminen silloin, kun perheen lapsiluku kasvaa toisen vanhemman ollessa työtön*” (StVM 27/2005 vp). Myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta lausunnossaan (TyVL 13/2005 vp) pitää ehdotusta perusteltuna ja lapsiperheiden asemaa parantavana.

5.3 Hallituksen esityksistä ja muista asiakirjoista löydetty arvot ja niiden luokittelu

Kun aineisto oli käyty läpi, perusteluissa ilmenneet arvot luokiteltiin sisällönanalyysin mukaisesti luokkiin eli ryhmiin. Näitä kutsutaan alaluokiksi, sillä ne ryhmitellään vielä yläluokkiin. Aineistosta löydetty perusteluiden arvot kirjoitettiin ylös ja samaa tarkoittavat asiat niputettiin yhteen. Näin saatiin syntymään alaluokat, joita muodostui yhteensä kolmekymmentä kappaletta. Koska tämä ei ole kvantitatiivinen tutkimus, ei ollut tarkoituksenmukaista lähteä laskemaan, kuinka monta kertaa mikäkin perustelu tuli esille eri muodoissa. Tässä tutkimuksessa oli kuitenkin tärkeää, että jokainen arvo poimitaan analyysivaiheessa mukaan ja se vaikuttaa tutkimuksen lopputuloksiin.

Nämä kolmekymmentä alaluokkaa järjesteltiin puolestaan yläluokiksi, jotka nimettiin niiden sisältöjen perusteella. Näitä yläluokkia muodostui yhteensä yhdeksän kappaletta. Yläluokat muodostuivat aineistosta löydettyistä perusteluista kuin itseksensä: tasa-arvoon liittyvät asiat, yhdenvertaisuus, lapsi ja lapsen edut, yhteiskunnan kehittymiseen liittyvät seikat, työ ja työurat, perheen sekä valtion taloudelliseen tilanteeseen vaikuttavat asiat, vanhempien etu ja perhe-elämä sekä lasten hoito. Taulukossa 10. (s. 73) on nähtävillä kaikki kolmekymmentä perusteluiden ala-

luokkaa ja yhdeksän yläluokkaa.

Taulukko 10. Arvojen alaluokat sekä niiden jaottelu yläluokkiin

Yläluokat (9 kpl)	Alaluokat (30 kpl)
Tasa-arvon asiat	<ul style="list-style-type: none"> • Sukupuolten välinen tasa-arvo • Tasa-arvo työelämässä • Hoitovastuun tasaantuminen / tasainen jakautuminen perheissä • Tulojen tasaisempi jakautuminen äidin ja isän kesken
Yhdenvertaisuus	<ul style="list-style-type: none"> • Yhdenvertaisuus • Ihmisten sosiaaliturvan yhdenmukaistaminen • Eriarvoisuuden vähentäminen • Sosiaalisen eriarvoisuuden vähentäminen • Köyhyyden vähentäminen ja elinolosuhteista seuraavien erojen tasaaminen • Yhtäläisten mahdollisuuksien luonti lapsille • Syrjäytymisen ehkäiseminen
Lapsi ja lapsen edut	<ul style="list-style-type: none"> • Lapsen etujen edistäminen ja niiden huomioon ottaminen • Lasten hyvinvointi ja yksilöllisen kasvun turvaaminen • Lapsen tarpeet (hoidolliset, kasvatukselliset jne.) • Lapsen valmiuksien kehittäminen
Yhteiskunnan kehittyminen	<ul style="list-style-type: none"> • Väestöpoliittinen kehitys • Työllisyysasteen kohottaminen
Työ ja työurat	<ul style="list-style-type: none"> • Mahdollisuudet perhe- ja työelämän yhteensovittamiseen • Työnteon kannustavuus ja työhön siirtymisen edistäminen • Perhevapaiden aiheuttamien työurien katkosten vähentäminen
Perheen taloudelliset asiat	<ul style="list-style-type: none"> • Tukien joustavuus • Lapsista aiheutuvien kustannusten kompensointi • Perheen parempi taloudellinen tilanne ja taloudellisen aseman parantaminen • Taloudelliset mahdollisuudet tehdä valintoja
Valtion taloudelliset asiat	<ul style="list-style-type: none"> • Kunnan tai valtion taloudellinen tilanne • Kustannusten lasku tai nousu
Vanhempien etu ja perhe-elämä	<ul style="list-style-type: none"> • Vanhempien mahdollisuus olla lastensa kanssa • Perheiden kokonaisvaltainen hyvinvointi • Lapsiperheiden yleisen aseman parantaminen
Lasten hoito	<ul style="list-style-type: none"> • Valintavaihtoehdot lasten hoitomuotojen järjestämiseksi • Päivähoitojärjestelmän joustavoittaminen • Joustavuuden edistäminen lasten hoitomuotojen valinnassa

Ryhmiteltäessä edelleen aineistosta esiin nousseita arvoluokkia yhä suuremmiksi kokonaisuuk-
siksi, pystytään luomaan neljä pääluokkaa (ks. taulukko 11.). Näistä ensimmäinen, taloudelliset
arvot, pitää sisällään sekä valtion että perheen taloudelliseen tilanteeseen liittyvät arvot. Talou-
dellisilla arvoilla perustellut päätökset sisältävät perheen taloudellisen tilanteen tai aseman pa-
rantamista, lapsista aiheutuvien kustannusten kompensointia, taloudellisten valintamahdollisuuksien
lisäämistä ja tukien joustamista, sekä valtiolle tai kunnalle aiheutuvat kustannukset tai kus-
tannussäästöt. Toinen luokka eli perheen tärkeys, sisältää kaikki lasten ja vanhempien eli perheen
elämään yleisesti vaikuttavat seikat sekä lasten hoitamiseen liittyvät asiat. Yhteiskunnan toimin-
taan liittyvät asiat puolestaan pitävät sisällään ne seikat, jotka vaikuttavat sekä yhteiskunnan ke-
hittymiseen, kuten väestöpoliittiset asiat, että ihmisten työhön ja työuriin, sillä niillä on puoles-
taan vaikutuksensa yhteiskuntaan. Viimeiseen pääluokkaan, ihmisten yhdenvertaisuuteen, sisäl-
tyvät tasa-arvon asiat sekä yhdenvertaisuuteen ja yhdenmukaisuuteen liittyvät seikat.

Taulukko 11. Arvojen yläluokat ja niiden jakautuminen pääluokkiin

Pääluokat (4 kpl)	Yläluokat (9 kpl)
Taloudelliset arvot	<ul style="list-style-type: none"> • Valtion taloudelliset asiat • Perheen taloudelliset asiat
Perheen tärkeys	<ul style="list-style-type: none"> • Lapsi ja lapsen edut • Vanhempien etu ja perhe-elämä • Lasten hoito
Yhteiskunnan toimintaan liittyvät asiat	<ul style="list-style-type: none"> • Työ ja työurat • Yhteiskunnan kehittyminen
Ihmisten yhdenvertaisuus	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa-arvon asiat • Yhdenvertaisuus

Tarkasteltaessa arvojen yläluokkien jakautumista pääluokkiin huomataan, että eniten päätöksiä
perustellaan erilaisilla perheen tärkeyteen liittyvillä arvoilla. Perhettä pidetään arvossa ja kallis-
arvoisena asiana. Perheen tärkeydestä puhuttaessa päätösten perusteluissa nostettiin esille sekä
lapsen edut ja niiden huomioiminen että vanhempien etu ja perhe-elämä yleensäkin. Perhe-elä-
män parantamisella halutaan päätösten perusteluiden perusteella vaikuttaa perheiden parempaan
asemaan yhteiskunnassa ja kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin.

Muut kolme luokkaa näyttävät olevan keskenään tasapainossa, sillä näihin pääluokkiin kuuluu
jokaiseen kaksi yläluokkaa. Kuitenkin, tutkittaessa tarkemmin yläluokkia, havaitaan, että ihmis-
ten yhdenvertaisuuteen liittyvät arvot painottuvat kaikista selvimmin perusteluissa. Yhdenvertai-

suuteen kuuluu lisäksi tasa-arvon asiat ja niitä käyttäen perhepoliittisia päätöksiä on perusteltu runsaasti. Yhtäläiset mahdollisuudet, syrjäytymisen ehkäiseminen, eriarvoisuuden vähentäminen, tasa-arvo kaikissa tilanteissa ja sosiaaliturvan yhdenmukaistaminen – päätöksiä perusteltiin usein yhdenvertaisuusperiaatteella ja sillä, että kaikilla olisi tasavertaiset mahdollisuudet elämiseen ja yhteiskunnassa toimimiseen. Yhdenmukaisuuden ja tasa-arvon arvot nousivat usein esille ja päätösten perusteluissa ilmenikin päättäjien kokema tarkeys siitä, että jokaisella olisi yhtäläiset mahdollisuudet olla ja elää hyvää elämää.

Vähiten erilaisia arvoja tuli esille sekä taloudellisissa että yhteiskunnan toimintaan liittyvissä asioissa. Taloudellisiin asioihin sisältyvät sekä valtion että perheen taloudelliset asiat. Valtion taloudellisia asioita ei mainittu päätösten perusteluissa kuin muutamia kertoja ja päätöksiä perusteltiinkin useammin juuri perheen etujen kannalta: kun perheen taloustilanne on parempi, on perheellä yhtäläisemmät mahdollisuudet toimia yhteiskunnassa. Yhteiskunnallisiin seikkoihin puolestaan lukeutuvat yhteiskunnan kehittyminen sekä työt ja työurat. Perusteluissa mainittiin työllisyysasteen kohottamisen tarkeys, kuten myös se, että työnteon pitäisi olla kannustavampaa ja työhön siirtymistä pitäisi edistää. Työhön liittyvät asiat nivoutuivat usein yhteen perhe-elämän kanssa: ”...työn ja perhe-elämän yhteensovitusta edistetään ottamalla käyttöön joustava hoitoraha” (HE 129/2013 vp, 5) ja ”...lasten vanhemmilla on erilaisia mahdollisuuksia järjestellä yksilöllisesti perhe- ja työelämän välisiä suhteita” (HE 157/2009 vp, 3).

5.4 Aineistosta löydettyjen arvojen vertailu teorioihin

Seuraavaksi hallituksen esityksistä ja valiokuntien mietinnöistä ja lausunnoista löydettyjä arvoja vertaillaan teorioihin. Ensin vertailu tehdään arvorationaalisuuteen eli analysoidaan sitä, näkyykö arvorationaalisuuden käyttö päätösten perusteluissa ja jos, niin kuinka vahvasti. Sen jälkeen tehdään vertailua empiirisestä aineistosta löydettyjen arvojen ja erilaisten arvoteorioiden välillä.

Vertailu arvorationaalisuuteen

Kuten osiossa 2.1.1 *Poliittinen päätöksenteko* (s. 18) kerrottiin, poliittiseen päätöksentekoon ja päätöksentekoon yleensäkin vaikuttavat eriaisteiset rationaalisuuden muodot. Päämäärärationaalinen ja arvorationaalinen päätöksenteko eroavat toisistaan sen perusteella mihin ja miten päätökset perustetaan: toimitaanko mahdollisimman loogisesti ja kustannustehokkaasti vai noudatetaanko päätöksiä tehdessä omaa moraalia ja arvomaailmaa. Tässä työssä tutkimustulokset osoittavat,

että useat kotihoidon tukeen liittyvät päätökset perustellaan muilla kuin vain kustannustaloudellisilla ja muilla ns. loogisilla perusteluilla. Koska arvorationaalista päätöksentekoa voidaan luonnehtia siinä käytettyjen arvojen lähtökohdan perusteella, ei sellaisessa päätöksenteossa tingitä tavoitteesta toiminnan aiheuttamien kustannusten takia. Tämä edellyttää toimimista valintatilanteissa sillä tavoin, että arvot toteutuvat. Tässä tutkimuksessa empiirisen aineiston tulosten mukaan kotihoidon tukeen tehtäviä päätöksiä on tehty arvorationaalisista lähtökohdista: kun arvorationaalisen toiminnan tavoitteet määrää uskonto, velvollisuus, vakaumus, moraali tai muu vastaava arvolähtökohta, on päätösten perusteluista löydetty arvot vastaavia arvolähtökohtia. (Suhonen 1988, 147; Harisalo ym. 2007, 65-71.)

Sisällönanalyysimenetelmää käyttäen aineistosta löydettyistä pääluokista kaksi neljästä eli perheen tärkeys ja ihmisten yhdenvertaisuus ovat perusteluita, joiden pohjalta on tehty jonkinasteisia arvorationaalisia päätöksiä koskien kotihoidon tukea. Perheen tärkeyteen liittyvät asiat kuten lapsen sekä vanhempien edut olivat päättäjille tärkeitä ja niitä käyttäen päätöksiä usein perusteltiin. Perhe on tärkeä ja sitä tulee vaalia myös yhteiskunnan avulla. Ihmisten yhdenvertaisuudella perusteltiin myös useita päätöksiä: tasa-arvon asiat ja yhdenvertaisuus mainittiin useassa perustelussa. Päätöksentekijöille oli selvästi tärkeää, että kansalaisia kohdellaan tasapuolisesti ja tasavertaisesti. Yhdenvertaisuus on arvo, joka liittyy vahvasti moraalien ja velvollisuuden arvolähtökohtiin.

Edellä mainittujen (perheen tärkeys ja yhdenvertaisuus) lisäksi perusteluista löytyi muitakin arvorationaalisia perusteita. Taloudelliset arvot eivät kokonaisuudessaan sisälly arvorationaalisen päätöksenteon piiriin, vaikka nekin sisälsivät muun muassa perheiden taloudellisen hyvinvoinnin edistämisen ja taloudellisen aseman parantamisen. Yhteiskunnan toimintaan liittyviä asioita (mm. työ, työurat ja yhteiskunnan kehittyminen) pyrittiin puolestaan perustelemaan myös arvorationaalisista lähtökohdista. Esimerkiksi työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen ei kuitenkaan ole arvo, josta päätettäessä unohdettaisiin kustannuslaskelmat – päätöksen taustalla on tavoitteena saada lastaan hoitava vanhempi nopeasti takaisin töihin, jolloin valtion maksamien tukien tarve vähenisi ja verotulot puolestaan taas nousisivat.

Arvorationaalista päätöksentekoa kuvaavat omasta edusta luopuminen tai uhrautuminen. Puhuttaasti arvorationaaliseksi päätöksenteoksi mitään poliittista päätöksentekoa on turha kutsua: jokaisessa päätöksessä on jokin intressi tai agenda taustalla, jota kohti pyritään. Jos päätöksenteossa kiinnitetään arvorationaalisuuden mukaan huomiota vain arvoihin, muut tavoitteet saavat

väistyä. Poliittinen päätöksenteko on kuitenkin päätöksentekoa monimutkaisessa, suuressa ja kompleksisessa toiminnan kentässä, jossa kaikki vaikuttavat kaikkeen ja kaikkeen toimintaan vaikutetaan, tai ainakin pyritään vaikuttamaan. Puhdas arvorationaalinen päätöksenteko ei katso kustannuslaskelmia vaan toimii täysin arvojen pohjalta – tämänkin määritelmän puolesta puhdasoppinen arvorationaalinen päätöksenteko on valtion ja politiikan tasolla mahdotonta. Valtion on laskettava eurot tarkalleen ja toimittava budjettinsa mukaan, jotta toiminta pysyisi edes jossain määrin kontrollissa ja hallittavissa. Valtio ei siis ole mikään varojen lahjoittaja, vaan kaikilla päätöksillä ja toimilla on tarkoituksensa. (Suhonen 1988, 147; Harisalo ym. 2007, 65-71.)

Vertailu arvoteorioihin

Empiirisistä tutkimustuloksista pystyi selvästi huomaamaan sen, miten ne eivät käy käsi kädessä teoreettisen viitekehysten kanssa. Kuten eri arvoteorioita verrattiin toisiinsa (ks. taulukko 6. s. 50), huomattiin, että myös arvoteoriat poikkeavat selvästi toisistaan. Teoreettinen viitekehys ei keskustele täysin aineiston kanssa, sillä teoreettisessa viitekehyksessä huomioidut arvot olivat hyvin yksilöllisiä (esim. valta, suoriutuminen, mielihyvä), kun taas empiirisestä aineistosta esiinnousseet arvot olivat yhteiskunnallisia ja yhdenvertaisuuteen perustuvia (esim. perhe, yhteiskunta, yhdenvertaisuus).

Vaikka tämän työn alun teoreettinen viitekehys antaa suuntaviivoja analysoinnille, on aineisto ja sen sisältämät merkitykset toimineet kuitenkin sisällönanalyysin mukaisesti ensisijaisina tulkinnan määrittäjinä. Empiirisiä tuloksia pystytään kuitenkin jonkin verran vertaamaan eri arvoteorioihin: vertailu on tehty vertailemalla arvoteorioita analyysivaiheessa saatuihin tuloksiin eli arvojen pääluokkiin. Seuraavan sivun taulukkoon on valittu vertailuksi tutkimustulosten neljä pääluokkaa, joihin Schwartzin, Rokeachin ja Allport-Vernon-Lindzeyn arvoteorioita on verrattu. Ensimmäkin perheen tärkeyden kanssa samaan kategoriaan on valittu hyväntahtoisuus, perinteet, perheen turvallisuus, onni, mukava elämä, mielihyvä sekä sosiaalisuus (*social*). Hallituksen esityksistä ja valiokuntien asiakirjoista oli nähtävillä se, että päättäjät halusivat saada perheiden arjen toimimaan ja luoda onnellisuuteen mahdollistavat toimintaympäristöt. Perinteinen, hyvä elämä on arvossaan ja sitä pidetään perheille tärkeänä asiana. Lisäksi perheen halutaan pysyvän turvassa ja viettävän mukavaa sosiaalista elämää, esimerkiksi helpottamalla työn ja perhe-elämän yhteensovittamista. Toiseen kategoriaan, ihmisten yhdenvertaisuuteen liittyviin arvoihin, on valikoitunut vain yhdenmukaisuus ja tasa-arvo, kun SOV-listasta puolestaan ei ollut löydettävissä kyseiseen kategoriaan liittyviä arvoja.

Taulukko 12. Työn tulosten vertailu arvoteorioihin (mukaillen Suhonen 1988, 23; Kopelman 2003, 204; Helkama ym. 2007, 184)

Arvot hallituksen esityksissä ja valiokuntien asiakirjoissa	Schwartzin arvotyypit	Rokeachin tavoitearvot	SOV-lista
Perheen tärkeys	Hyväntahtoisuus Perinteet	Perheen turvallisuus Onni Mukava elämä Mielihyvä	Sosiaalisuus
Ihmisten yhdenvertaisuus	Yhdenmukaisuus	Tasa-arvo	
Taloudelliset arvot			Taloudellisuus
Yhteiskunnan toimintaan liittyvät asiat	Universalismi Turvallisuus	Maailmanrauha Kansallinen turvallisuus	Poliittisuus
	Valta Suoriutuminen Itsenäisyys Mielihyvä Virikkeisyys	Sosiaalinen tunnustus Aikaansaamisen tunne Jännittävä elämä Vapaus Itsekunnioitus Kaunis maailma Viisaus Todellinen ystävyys Sielun pelastuminen Sisäinen sopusointu Kypsä rakkaus	Esteettisyys Uskonnollisuus Teoreettisuus

Kolmas pääluokka, taloudelliset arvot, puolestaan löysi yhteyskohtia vain SOV-listan kanssa, josta löytyivät talous tai taloudellisuus (*economic*) ja sen arvot. Schwartzin arvoteoriasta taloudelliset asiat puuttuvat sen vuoksi, sillä hän ei usko, että työhön tai säästäväisyyteen liittyvät arvot olisivat merkityksiltään samanlaisia eri kulttuureissa (Vilkko-Riihelä 2006, 691). Myös Rokeachin tavoitearvoista taloudellisuus ja taloudelliset asiat puuttuvat. Taloudellisuus kuitenkin sisältyy muihin arvoihin: esimerkiksi mukava elämä sekä vapaus tehdä ja toimia sisältävät myös ajatuksen siitä, että elämän perusedellytykset, kuten taloudelliset asiat, ovat kunnossa (Suhonen 1988, 23). Neljänteen pääluokkaan, yhteiskunnan toimintaan liittyviin asioihin, puolestaan valikoitui jokaisesta arvoteoriasta käsitteitä. Niitä olivat universalismi, turvallisuus, maailmanrauha, kansallinen turvallisuus sekä poliittisuus (*political*). Vaikka turvallisuus tai rauha eivät sisältyneet tutkimusaineistosta nouseviin arvoihin, ovat ne kuitenkin yhteiskunnan ja valtion toimintaan vahvasti liittyviä asioita.

Teoreettisen viitekehykset arvoista monet olivat ”*mitä minä arvostan, mikä tuntuu hyvältä*”-periaatteella laadittuja, kun taas empiirisen aineiston arvoista monet kuuluivat ennemminkin ”*mikä olisi oikein tehty, mikä olisi moraalisesti oikein ja reilua*”-konseptiin, jolloin vertailu ei sujunut näiden kahden ryhmän kesken aivan mutkattomasti. Tämän vuoksi suurin osa arvoteorioiden arvoista jäi vertailun ulkopuolelle, eikä niitä pystytty perustellusti vertaamaan tutkimustuloksiin. Vertailukelvottomia arvoja olikin erilaisia: individualistiset (mm. valta, suoriutuminen, itsenäisyys, virikkeisyys, aikaansaamisen tunne, itsekunnioitus), uskonnolliset (mm. sielun pelastuminen) ja kauneuteen tai rakkauteen liittyvät arvot (mm. kypsä rakkaus, esteettisyys [*aesthetic*] ja kaunis maailma).

6 KESKEISIMMÄT TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän luvun alussa kerrataan tämän tutkimuksen tulokset ja nostetaan niistä tärkeimmät seikat esille. Lisäksi tuloksia syvennetään ja pohditaan niiden merkitystä tarkemmin. Lopuksi tarkastellaan tässä työssä ilmenneitä rajoitteita ja pohditaan jatkotutkimuksen mahdollisuuksia.

Tämän pro gradu-työn tavoitteena oli tutkia sitä, millä perusteluilla päätöksiä eduskunnassa tehdään ja mitä arvoja näistä perusteluista on löydettävissä. Asiaa tarkasteltiin julkisen politiikan, tarkemmin sanottuna perhepolitiikan ja kotihoidon tuen kontekstista. Tavoitteena oli tutkia, minäkalaisia arvoja nousee esiin päättäjien pöytäkirjoista päätettäessä kotihoidon tukeen liittyvistä asioista. Koska tärkeimmät päätökset tehdään valtion päätöksentekokelemissä, rajausta tehtiin valtioon ja tarkemmin vielä hallituksen tekemiin lakiesityksiin sekä niihin liittyviin valiokuntien mietintöihin ja lausuntoihin.

Tutkimuskysymys oli: *Mitä arvoja käyttäen perustellaan hallituksen lakiesitykset ja niihin liittyvät asiakirjat, jotka koskevat kotihoidon tukea?* Tähän tutkimuskysymykseen vastattiin työn empiirisen osion avulla. Tässä tutkimuksessa tutkituissa hallituksen esityksissä ja valiokuntien mietinnöissä ja lausunnoissa tuli selvästi esille useita arvoja. Nämä arvot jakautuivat sisällönanalyysia käyttäen neljään pääluokkaan: perheen tärkeyteen, ihmisten yhdenvertaiseen, taloudellisiin arvoihin ja yhteiskunnan toimintaan liittyviin asioihin. Näistä kaksi ensimmäistä tuli useimmin esille päätösten perusteluissa, eli niihin liittyviin arvoihin poliittiset päättäjät vetosivat perusteluissaan kaikista useimmin.

Useimmin päätöksiä siis perusteltiin sekä perheen tärkeyden että yhdenvertaisuuden arvoilla. Kun perheillä on kaikki hyvin, on se tasavertaisuuden ja tasapuolisuuden edistämistä. Tähän kuuluvat myös lasten oikeuksiin ja etuihin liittyvät asiat – lapsi ja lapsen hyvinvointi onkin yksi perhepolitiikan tärkeimmistä tehtävistä. Edellä mainittujen lisäksi perheen taloudellisia arvoja painotettiin: kun perheellä on taloudelliset asiat kunnossa, on sillä paremmat ja tasavertaisemman mahdollisuudet toimia yhteiskunnassa sekä toteuttaa laadukasta lastenhoitoa ja tasokasta perhe-elämää. Yhteiskunnan toimintaan liittyviä asioita olivat yhteiskunnan kehittyminen sekä työ ja työurat. Vanhempien työurien katkoksia haluttiin lyhentää ja samalla lisätä perheen ja työn yhteensovittamisen mahdollisuuksia ja yhteiskunnallisesti kehittää väestöpolitiikkaa sekä kohottaa työllisyysastetta.

Työn tuloksissa saadut arvot (perheen tärkeys, ihmisten yhdenvertaisuus, taloudelliset arvot, yhteiskunnan toimintaan liittyvät asiat) kuvastavat omalta osaltaan yhteiskuntamme perhepolitiikkaa. Teoreettisessa viitekehyksessä esiteltiin tapoja, joilla päätökset tehdään ja arvoja, joita ihmiset omaavat – tuloksissa saadut arvot ulottuvat kuitenkin näitä kauemmas ja syvemmälle. Perheen tukeminen, ihmisten tasa-arvoinen kohtelu ja lapsista huolehtiminen ovat asioita, joita haluamme tehdä ja joita pidämme tärkeinä. Vaikka julkista politiikkaa tutkiessa syvennyttään usein kustannuslaskelmiin ja päätöksentekoprosesseihin, on katsottava sen taakse ja nähtävä, mitä perhepoliittinen päätöksenteko oikeasti on: se on ihmisistä huolehtimista niillä varoilla ja resursseilla, mitä käytettävissä on – tai näin ainakin haluamme uskoa.

Seuraavaksi tarkastellaan hieman syvällisemmin ja kriittisemmin eri näkökulmien pohjalta sitä, mitä aineistosta esiin nousseet arvot kuvastavat. Ensinnäkin monia päätöksiä perusteltiin esimerkiksi lasten etujen huomioimisella. Lasten etuja haluttiin edistää sekä heidän hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu haluttiin turvata. Perustelut ovat kyllä lasten asemaa parantavia ja perheitä tukevia, mutta käytäntö voi olla toinen – parantaako 20 euron korotus hoitorahaan käytännössä perheiden mahdollisuuksia valita sopivin tapa järjestää lastenhoito ja huomioidaanko sillä lasten tarpeet riittävästi (ks. esim. HE 129/2008 vp)?

Mitä aineistosta nousseet arvot todella merkitsevät perhepoliittisesti ja suomalaisen perhe-elämän näkökulmasta? Tarkasteltaessa aineistosta esiin nousseita yläluokkia, joita oli yhdeksän kappaletta, pystytään huomaamaan, että kovin moni ei edes liity suoraan lasten tai perheiden aseman tai tilanteen parantamiseen – joka kuitenkin on yksi perhepolitiikan tärkeimmistä tehtävistä. Perusteluissa ilmenneet arvot ovat hyvin yleispäteviä, kuten vaikkapa tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, joilla voi perustella lähestulkoon mitä tahansa poliittisia päätöksiä. On myöskin mahdotonta tietää, haluavatko poliittiset päättäjät oikeasti perheille parasta, vai onko tarkoituksena vain maksimoida perheiden tukemisesta koituvat hyödyt, kannustaa nopeaan työhön palaamiseen ja näin ollen kerätä mahdollisimman paljon verovaroja. Perusteluissa kuitenkin halutaan parantaa lapsiperheiden asemaa ja luoda vanhemmille enemmän mahdollisuuksia olla lastensa kanssa. Nämä ovat hyviä ja kauniita tavoitteita, mutta niiden sisältö jää hieman tyhjäksi: esimerkiksi joustavan hoitorahan käyttöönoton päätarkoituksena on saada äidit nopeasti palaamaan työelämään.

Tasa-arvon näkökulmasta tarkastellessa löydettyjä arvoja huomataan, että monet arvoista liittyvät vahvasti juuri tasa-arvoon, tasapuoliseen kohteluun ja yhdenvertaisuuteen. Tasa-arvoa on kuitenkin monenlaista: on olemassa mm. sukupuolten ja ihmisryhmien välistä sekä ikään, varakkuu-

teen, rotuun ja uskontoon liittyvää tasa-arvoa. Päätösten perusteluissa tuli kuitenkin ilmi lähestulkoon vain sukupuolten välinen tasa-arvo ja sen huomioon ottaminen: päättäjien mukaan oli tärkeää, että hoitovastuu ja tulot jakautuivat tasaisesti perheissä isän ja äidin kesken.

Useiden päätösten avulla perheiden taloudellista tilannetta haluttiin parantaa ja muodostaa tuista nykyistä joustavampia. Esimerkiksi joustavalla hoitorahalla pyrittiin lisäämään perheiden hyvinvointia ja luomaan kannattavampi etuus – tämä kuitenkin tarkoittaa sitä, että vanhempia kannustetaan ottamaan myös osa-aikaisia töitä vastaan ja palaamaan perhevapaalta työelämään entistä aiemmin (ks. HE 129/2013 vp). Osa päätösten perusteluista oli ristiriidassa keskenään: toisaalta halutaan että vanhemmat viettävät enemmän aikaa lastensa kanssa mutta taas toisaalta halutaan että vanhemmat palaavat työelämään takaisin entistä aiemmin. Perhepolitiikalla ei ole selkeää linjaa siitä, milloin vanhempien halutaan palaavan työelämään – toisaalta päätöksistä huokuu päättäjien toive siitä, että vanhemmat palaisivat mahdollisimman pian lapsen syntymän jälkeen takaisin työelämään, mutta silti julistetaan lasten hyvinvoinnin ja tarpeiden huomioimista. Päättäjät eivät ole perusteluissaan ottaneet kantaa siihen, onko parempi että vanhemmat hoitavat lastaan kotonaan vai että lapsi on hoidossa kun vanhemmat ovat töissä. Ristiriitaista perusteluissa on myös se, että toisaalta ei haluta että vanhemmat vievät lapsensa hoitoon (koska uusien päivähoitopaikkojen luominen on kallista ja kotihoidon tuen maksaminen tulee halvemmaksi), mutta toisaalta vanhempia kannustetaan siirtymään työelämään (jolloin syntyisi verovaroja) ja valitsemaan mahdollisten tukien avulla lapselleen paras hoitomuoto.

Tässä tutkimuksessa empiirisenä aineistona käytettiin vain Suomen hallituksen tuottamia esityksiä sekä näihin liittyviä valiokuntien asiakirjoja. Tämä luo omat rajoituksensa tutkimukselle, sillä teksteihin valikoituu vain perusteluja, jotka päättäjät haluavat tuoda esille: pöytäkirjoihin ja muihin asiakirjoihin valikoituu vain tekstejä, jotka kirjoittajat haluavat sinne lisätä. Tämä on rajoitus, joka estää tätä tutkimusta olemasta niin laaja ja kattava, kuin se mahdollisesti voisi olla. Tämä rajoitus voitaisiin poistaa jatkotutkimuksessa esimerkiksi tutkimalla haastattelun tai lomakkeiden avulla suoraan poliittisia päättäjiä. Toinen vaihtoehto jatkotutkimukselle haastatteluiden lisäksi olisi se, että tutkimus suoritettaisiin havainnointia tutkimusmenetelmänä käyttäen: poliittisia päättäjiä siis kuunneltaisiin vaikkapa eduskunnan täysistunnoissa tai kokouksissa. Tällöin tutkijan olisi mahdollista pystyä tulkitsemaan ja huomaamaan todenperäisiä ja ns. sensuroimattomia arvoja, joilla päätökset perustellaan. Jatkotutkimuksessa aihetta voisi laajentaa koskemaan esimerkiksi kaikkia perhepoliittisia asioita tai syventyä pelkästään perhepoliittisiin tukimuotoihin.

7 LÄHTEET

Kirjallisuuslähteet

Anderson, James E. (2013): Public policymaking. 8. painos. Cengage Learning. Stamford, Yhdysvallat.

Anttonen, Anneli (1999): Lasten kotihoidon tuki suomalaisessa perhepolitiikassa. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 52. Kelan omatarvepaino. Helsinki.

Biggs, Selden & Helms, Lelia B. (2006): Practise of American public policymaking. M. E. Sharpe. Armonk, New York, Yhdysvallat.

Bogenschneider, Karen (2014): Family policy matters – How policymaking affects families and what professionals can do. 3. painos. Routledge. New York, Yhdysvallat.

Borchorst, Anette (2008): Woman-friendly policy paradoxes? Childcare policies and gender equality visions in Scandinavia. Teoksessa Melby, Karin & Ravn, Anna-Birte & Carlsson Wetterberg, Christina (toim.): Gender equality and welfare politics in Scandinavia: The limits of political ambition?, s. 27-42. Policy Press. Bristol, Iso-Britannia.

Brinkerhoff, Derick W. (2002): Managing policy reform: Concepts and tools for decision-makers in developing and transitioning countries. Kumarian Press. Bloomfield, Connecticut, Yhdysvallat.

Dewey, John (1927): Julkinen toiminta ja sen ongelmat. Suomentanut Mika Renvall. Vastapaino. Tampere.

Drew, Eileen P. & Emerk, Ruth & Mahon, Evelyn (1998): Women, work and the family in Europe. Routledge. Lontoo, Iso-Britannia.

Eduskunta (2014a): Eduskunnan esittely: täysistunto. Viitattu 01.04.2014. Saatavilla html-muodossa: <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/eduskunta/tervetuloo/taysistunto.htx>

Eduskunta (2014b): Käsittelyvaihekaaviohaku. Viitattu 4.6.2014. Saatavilla html-muodossa: <http://www.eduskunta.fi/thwfakta/vpasia/vex/vex7000.shtml>

Espoon kaupunki (2014): Kotihoidontuki. Julkaistu 15.12.2011, päivitetty 20.05.2014. Viitattu 11.09.2014. Saatavilla html-muodossa: http://www.espoo.fi/fi-FI/Paivahoito_ja_koulutus/Paiva_hoito/Kotona_hoitaminen/Kotihoidon_tuki

Finkelstein, Neal D. (2000): Transparency in public policy: Great Britain and the United States. Palgrave Macmillan. New York, N.Y., Yhdysvallat.

Frane, Adam (2014): Measuring national innovation performance – The innovation union scoreboard revisited. Springer briefs in economics. Springer. Institute for developmental and strategic analyses (IRSA). Ljubljana, Slovenia.

Harisalo, Risto & Aarrevaara, Timo & Stenvall, Jari & Virtanen, Petri (2007): Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.

Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio (2004): Hyvinvointivaltio – Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala.

Helkama, Klaus & Myllyniemi, Rauni & Liebkind, Karmela (2007): Johdatus sosiaalipsykologiaan. Edita Prima Oy. Helsinki.

Heymann, Philip B. (2008): Living the policy process. Oxford University Press. Cary, North Carolina, Yhdysvallat.

Hill, Michael & Hupe, Peter (2002): Implementing public policy: Governance in theory and in practice. Sage Publications. Lontoo, Iso-Britannia.

Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2009): Tutki ja kirjoita. 15. painos. Tammi. Kariston Kirjapaino Oy. Hämeenlinna.

Husa, Jaakko & Pohjalainen, Teuvo (2008): Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus julkisoikeuteen. Talentum. Helsinki.

Just, Richard E. & Hueth, Darrell L. & Schmitz, Andrew (2004): The welfare economics of public policy: a practical approach to project and policy evaluation. Edward Elgar Publishing, Inc. MPG Books Ltd. Bodmin, Cornwall, Iso-Britannia.

Jyränki, Antero & Husa, Jaakko (2012): Valtiosääntöoikeus. Kariston Kirjapaino Oy. Hämeenlinna.

Kansaneläkelaitos (2013a): Kotihoidon tuki. Viitattu 19.10.2013. Saatavilla html-muodossa: http://www.kela.fi/vanhempainvapaan-jalkeen_kotihoidon-tuki

Kansaneläkelaitos (2013b): Kelan tilastoryhmä. Saatavilla pdf-muodossa: <http://uudistuva.Kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/NET/210411115032JA>

Kansaneläkelaitos (2014a): Kotihoidon tuen määrä. Viitattu 12.03.2014. Saatavilla html-muodossa: http://www.kela.fi/kotihoidon-tuki_maara

Kansaneläkelaitos (2014b): Koti ja perhe: Lapsiperheen etuudet ja asumisen tuet, lyhyesti ja selkeästi. PunaMusta Oy.

Kansaneläkelaitos (2014c): Lapsiperhe-etuudet. Kelan tilastoryhmä. Saatavilla pdf-muodossa: [http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Lapsiperhe-etuudet/\\$File/Lapsiperhe.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Lapsiperhe-etuudet/$File/Lapsiperhe.pdf?OpenElement)

King, Peter 1998: Housing, individuals, and the State: Morality of government intervention. Routledge. Florence, Kentucky, Yhdysvallat.

Kontula, Osmo (2004): Perhepolitiikka käännekohdassa. Perhebarometri 2004. Väestöliitto, Väestötutkimuslaitos E18/2004. Hakapaino Oy. Helsinki.

Kopelman, Richard E. & Rovenpor, Janet L. & Guan, Mingwei (2003): The study of values: Construction of the fourth edition. Teoksessa: Journal of Vocational Behavior, Nro. 2/62, huhtikuu 2003, s. 203-220. Academic Press. Yhdysvallat.

Korpinen, Johanna (1997): Lasten kotihoidon tuki ja sen muutokset 1990-luvulla. Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 29. Kelan omatarvepaino. Helsinki.

Kunnat.net (2012): Kolmannes kunnista tukee lasten kotihoitoa kuntalisällä. Julkaistu 28.06.2012. Saatavilla html-muodossa: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2012/06/Sivut/kolmannes-kunnista-tukee-lasten-kotihoitoa-kuntalisalla.aspx>

Lane, Jan-Erik (2000): New public management. Routledge. London, Iso-Britannia.

Luján, José Luis & Todt, Oliver (2007): Precaution in public – The social perception of the role of science and values in policy making. Public Understanding of Science, Nro. 1/16, tammikuu 2007, s. 97-109. Sage Publications.

Marshall, Catherine & Mitchell, Douglas & Wirt, Frederick (1985): Influence, power, and policy making. Teoksessa Peabody Journal of Education, Nro. 4/62, State Politics of Education, s. 61-89. Routledge.

Mayring, Philipp (2004): Qualitative content analysis. Teoksessa Flick, Uwe & Von Kardorff, Ernst & Steinke, Ines (toim): A companion to qualitative research. Alunperin julkaistu (2000): Qualitative forshchung – Ein handbuch. Sage Publications. Bell & Bain Ltd. Glasgow, Iso-Britannia.

Metsämuuronen, Jari (2005): Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. 3. laitos. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Miettunen, Laura (2008): Lasten kotihoidon tuen kuntalisät osana suomalaista päivähoitojärjestelmää. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala.

Miller, Hugh T. (2002): Postmodern public policy. SUNY Series in public policy. State University of New York Press. Albany, New York, Yhdysvallat.

Mitchell, Joyce M. & Mitchell, William C. (1969): Political analysis & public policy: An introduction to political science. Rand McNally & Company. Oregon, Yhdysvallat.

Moore, Nina M. (2000): *Governing Race: Policy, process and the politics of race*. Greenwood Press. Westport, Connecticut, Yhdysvallat.

Palast, Greg & Oppenheim, Jerrold & MacGregor, Theo (2002): *Democracy and Regulation: How the public can govern essential services*. Pluto Press. London, Iso-Britannia.

Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti (2012): *Politiikan perusteet*. Sanoma Pro Oy. Helsinki.

Perry, James L. & Wise, Lois Recascino (1990): The motivational bases of public sector. Teoksessa: *Public administration review*, Nro. 3/50, maaliskuu-kesäkuu 1990, s. 367-373. Wiley, American Society for Public Administration. Yhdysvallat.

Reyna, Valerie F. & Farley, Frank (2006): Risk and rationality in adolescent decision making – Implications for theory, practice, and public policy. Teoksessa: *Psychological science in the public interest*, Nro. 1/7, elokuu 2006, s. 1-44. Blackwell Publishing. Malden, MA, Yhdysvallat.

Rokeach, Milton (1979): Change and stability in American value systems, 1968-1971. Teoksessa Rokeach, Milton (toim.): *Understanding human values – Individual and societal*, s. 129-147. The Free Press. Yhdysvallat.

Rokeach, Milton & Grube, Joel W. (1979): Can values be manipulated arbitrarily? Teoksessa Rokeach, Milton (toim.): *Understanding human values – Individual and societal*, s. 241-258. The Free Press. Yhdysvallat.

Rovaniemen kaupunki (2014): Yksityisen ja kotihoidon tuki. Viitattu 12.03.2014. Saatavilla html-muodossa: <http://www.rovaniemi.fi/fi/Palvelut/Lasten-paivahoito/Yksityinen-paivahoito-ja-kotihoidon-tuki>

Sallila, Seppo (2005): Hyvinvointivaltio ja markkinat. Teoksessa: *Yhteiskuntapolitiikka*, Nro. 6/70, joulukuu 2005, s. 593-609. Stakes. Helsinki.

Sanderson, Colin & Gruen, Reinhold (2006): *Analytical models for decision making*. McGraw-Hill Education. Berkshire, Iso-Britannia.

Scott, Claudia & Baehler, Karen (2010): Adding value to policy analysis and advice. UNSW Press. Sydney, NSW, Australia.

Sheate, William R. (2009): Tools, techniques and approaches for sustainability: Collected writings in environmental assessment policy and management. World Scientific Publishing Company. River Edge, New Jersey, Yhdysvallat.

Simon, Herbert A. (1979): Rational decision making in business organizations. Teoksessa: The American economic review, Nro. 4/69, syyskuu 1979, s. 493-513. American Economic Association. Yhdysvallat.

Sipilä, Jorma & Rantalaiho, Minna & Repo, Katja & Rissanen, Tapio (2012): Rakastettu ja vihattu lasten kotihoidon tuki. Vastapaino. Jyväskylä.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2014): Palvelut perheille. Viitattu 13.03.2014. Saatavilla html-muodossa: http://www.stm.fi/lapset/palvelut_perheille

Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2006:12 (2006): Perhepolitiikka Suomessa. Yliopistopaino. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2013:9 (2013): Lapsi- ja perhepolitiikka Suomessa. Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy. Tampere.

Suhonen, Pertti (1988): Suomalaisten arvot ja politiikka. WSOY. Juva.

Säntti, Riitta (1993): Katsaus perhepolitiikan haasteisiin. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1993:8. Helsinki.

Takala, Pentti (2000): Lastenhoito ja sen julkinen tuki. Stakes, tutkimuksia 110. Gummerus Kirjapaino Oy. Helsinki.

Terveiden ja hyvinvoinninlaitos (2013): Tilastotietoa perhevapaiden käytöstä: äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan käyttö. Viitattu 29.11.2013. Saatavilla html-muodossa: http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tutkimus/hankkeet/perhevapaatutkimus/tilastotietoa_perhevapaiden_kaytosta

Terveyden ja hyvinvoinnilaitos (2014): Perhevapaajärjestelmä ja korvaukset. Viitattu 16.03.2014. Saatavilla html-muodossa: http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tutkimus/hankkeet/perhevapaatutkimus/perhevapaajarjestelma_ja_korvaukset

Tiihonen, Paula & Vehkamäki, Pirjo (1985): Julkinen hallinto: yhteiskuntatalouden perusteet. WSOY. Porvoo.

Todt, Oliver & Luján, José Luis (2014): Values and decisions: Cognitive and noncognitive values in knowledge generation and decision making. Teoksessa: Science, technology and human values, helmikuu 2014, s. 1-24. Sage Publications.

Tornion kaupunki (2014): Yksityisen hoidon tuen kuntalisä. Viitattu 16.03.2014. Saatavilla html-muodossa: <http://www.tornio.fi/index.php?p=Yksityisenhoidontuenkuntalisa&highlight=kuntalis%E4>

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2004): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Turunen, Kari E. (1992): Arvojen todellisuus – Johdatus arvokasvatukseen. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Van der Werff, Ellen & Steg, Linda & Keizer, Kees (2013): I am what I am, by looking past the present: the influence of biospheric values and past behavior on environmental self-identity. Teoksessa: Environment and Behavior Nro. 5/46, kesäkuu 2014, s. 626-657. Alunperin julkaistu verkossa maaliskuussa 2013. Sage Publications.

Vilkko-Riihelä, Anneli (2006): Psyyke – Psykologian käsikirja. Werner Söderström Oy. Helsinki.

Williams Jr., Robin M. (1979): Change and stability in values and value systems: A sociological perspective. Teoksessa Rokeach, Milton (toim.): Understanding human values – Individual and societal, s. 15-46. The Free Press. Yhdysvallat.

Wilson, Carter A. (2013): Public policy – Continuity and change. 2. painos. Waveland Press, Inc. Illinois, Yhdysvallat.

Woods, Dorian R. (2014): Family policy in a global perspective: Integrating care responsibilities with a career in science. Teoksessa Thege, Britta & Popescu-Willingmann, Silvester & Pioch, Roswitha & Badri-Höher, Sabah (toim.): Paths to career and success for women in science, s. 273-287. Springer Fachmedien Wiesbaden. Saksa.

Hallituksen esitykset ja muut asiakirjat

HaVM 21/2013 vp (2013): Hallintovaliokunnan mietintö.

HE 158/2003 vp (2003): Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden toimeentuloturvaa koskevien lakien takaisinperintäsäännösten muuttamiseksi.

HE 130/2005 vp (2005): Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

HE 112/2006 vp (2006): Hallituksen esitys eduskunnalle vanhempainpäivärahoja ja työnantajakustannusten korvaamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

HE 168/2006 vp (2006): Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 167/2006 vp (2009): Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 235/2006 vp (2006): Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansanterveyslain 6 §:n, sosiaalihuoltolain 6 §:n muuttamisesta ja lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 16 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain kumoamisesta.

HE 129/2008 vp (2008): Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 157/2009 vp (2009): Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta.

HE 139/2010 vp (2010): Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain, lapsilisälain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 159/2012 vp (2012): Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 100/2013 vp (2013): Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden etuuksien ja korvausten maksamista koskevien säännösten muuttamiseksi.

HE 129/2013 vp (2013): Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 139/2013 vp (2013): Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 38/2006 vp (2006): Perustuslakivaliokunnan lausunto.

SiVL 13/2012 vp (2012): Sivistysvaliokunnan lausunto.

StVL 21/2013 vp (2013): Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto.

StVM 27/2005 vp (2005): Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö.

StVM 4/2006 vp (2006): Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö.

StVM 24/2006 vp (2006): Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö.

StVM 34/2006 vp (2006): Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö.

StVM 45/2006 vp (2006): Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö.

StVM 48/2006 vp (2006): Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö.

StVM 19/2008 vp (2008): Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö.

StVM 30/2009 vp (2009): Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö.

StVM 28/2010 vp (2010): Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö.

StVM 26/2012 vp (2012): Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö.

StVM 9/2013 vp (2013): Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö.

StVM 14/2013 vp (2013): Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö.

TyVL 13/2005 vp (2005): Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnanlausunto.

TyVL 22/2006 vp (2006): Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnanlausunto.

TyVL 15/2013 vp (2013): Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnanlausunto.